

Dr. Rodolfo Saborío Valverde

*Rendición de cuentas
en Costa Rica*

*Diagnóstico y propuesta
de sistematización*



Editorial Juricentro

Rendición de Cuentas en Costa Rica:
diagnóstico y propuesta de sistematización
Dr. Rodolfo Saborío Valverde

***Consejo Editorial:
Gerardo Trejos
Harry Wohlstein***

350
S117r

Saborío Valverde, Rodolfo

Rendición de cuentas en Costa Rica: diagnóstico y propuesta de sistematización / Rodolfo Saborío Valverde.- 1 ed.- San José, C.R.:Editorial Juricentro, 2004
132 p.; 21 x 14 cm

ISBN: 9977-31-120-X

1. Administración Pública – Costa Rica.
2. Rendición de cuentas– Costa Rica. I Título.

***Hecho el depósito de Ley.
Av. 6, Calles 15 y 17.
Tel. 221 1407
San José, Costa Rica***

Editorial Juricentro

***Rendición de cuentas en
Costa Rica:
Diagnóstico y propuesta
de sistematización****

Dr. Rodolfo Saborío Valverde

* Preparado como base de discusión para el Taller de Expertos e Instituciones Especializadas sobre Rendición de Cuentas en Costa Rica, Contraloría General de la República de Costa Rica, a cargo de Estudios Para el Futuro, Costa Rica, con el auspicio de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior y el Banco Mundial, agosto de 2003

Rendición de Cuentas en Costa Rica:
diagnóstico y propuesta de sistematización
Dr. Rodolfo Saborío Valverde

Prólogo

Los puntos sobre las íes

Dr. Jaime Ordóñez

Pocos expertos jurídicos de Costa Rica han logrado, en los últimos años, generar un equilibrio tan logrado entre la investigación científica de alto nivel, el litigio profesional y el debate público social mediante artículos periodísticos y debates en los medios de comunicación como el Dr. Rodolfo Saborío Valverde. En diversos temas-- que van desde la Ley General de la Administración Pública; la Ley de Contratación Administrativa de Costa Rica (de la cual el Dr. Saborío es autor y padre conceptual y normativo), hasta otro sinfín de temas como la LOPJ; el funcionamiento de la Sala Constitucional y las virtudes y defectos de la actual Ley de la Jurisdicción Constitucional; los problemas recurrentes en materia de división de Poderes a la luz del texto constitucional; los problemas de representatividad y legitimación de nuestro sistema político y de partidos derivados de nuestros vacíos y vicios en la legislación electoral; etc.--- el Dr. Saborío ha tenido una presencia constante en debate público del país, afilando recurrentemente su pluma para provocar con ideas innovadoras, en algunas ocasiones polémicas, que siempre dan lugar a un debate refrescante, de alto nivel jurídico y político.

En ese sentido, Rodolfo Saborío rompe el molde de muchos de nuestros científicos sociales y jurídicos, acostumbrados a las "torres de marfil" de sus universidades, de sus despachos profesionales o de sus centros de consultoría e investigación, con un sano punto medio entre la reflexión científica, técnica o normativa y la vocación cívica y política, un poco como la intelectualidad francesa bajo la influencia de Malraux (y buena parte de la latinoamericana) de mediados del siglo XX, se plantearon el oficio y las responsabilidades del intelectual y la política. Por ejemplo, en nuestras ciencias sociales y jurídicas en España y América Latina, Costa Rica incluida, hay casos relevantes que van desde fi-

guras como García de Enterría, Gregorio Peces Barba, González Casanova, Carlos Nino, Eduardo Gross Spiell, Antonio Cancado Trindade, Eduardo Ortiz Ortiz, Marcos Kaplan, todos los cuales combinaron y combinan (algunos están vivos y en plena producción) el rigor científico de la academia y el debate público permanente en los medios de comunicación. Este doble talante de rigurosidad conceptual y académica, por un lado, y promoción del debate en la arena social, por el otro, es siempre refrescante y fértil, pues contribuye a llevar al gran público ideas y problemas generalmente reservados a los crípticos espacios de los especialistas y los tomadores de decisiones en el aparato público. En ese sentido, ayuda a democratizar la discusión, a hacerla accesible a las personas de la calle. En esa tradición se inscribe el trabajo y los aportes del Dr. Saborío para el medio costarricense y centroamericano, ayudando a convertir la Ciencia del Derecho en un ejercicio de reflexión humanista y democrática.

El presente libro—que tengo el enorme placer de prologar—es sobre un tema central para la gestión democrática de la Administración Pública contemporánea: la rendición de cuentas. En sus páginas, el Dr. Saborío expone sus reflexiones e investigaciones desarrolladas en el Proyecto de investigación sobre rendición de cuentas que la Contraloría General de la República de Costa Rica realizó como parte del Proyecto Banco Mundial-Centroamérica sobre transparencia y rendición de cuentas, ejecutado por las Contralorías y Tribunales de Cuentas de la región durante el año 2003. El Contralor de la República de Costa Rica, Lic. Luis Fernando Vargas, depositó la confianza en el Centro Estudios para el Futuro—Centroamérica, el cual presido y, concretamente, en el trabajo académico del Dr. Saborío y el suscrito para realizar el estudio del Caso de Costa Rica, circunstancia que nos permitió a ambos indagar y sistematizar una serie de ideas sobre los alcances, evolución, vacíos y necesidades del marco jurídico e institucional que regula (o deja de regular en algunos casos) el proceso de control de las administraciones públicas y la rendición de cuentas en el país.

Siguiendo una sistemática casi cartesiana—tanto en lo conceptual como en la lógica del sistema normativo e institucional—el Dr. Saborío aborda el tema a partir de la jerarquía constitucional, continuando, posteriormente, con las leyes sustantivas de distinta índole que coadyuvan en este proceso y que articulan los institutos e instrumentos jurídicos de la rendición de cuentas. Todo ello lo lleva, finalmente, a desentrañar una serie de características y funciones, o disfunciones, del aparato institucional que las pone en práctica y, al menos nominalmente, tutela este proceso de rendición de cuentas y transparencia en la gestión pública. Después de un amplio y fecundo ejercicio de análisis normativo (y de la correlación sistémica de esas estructuras y las instituciones que las operan) el Dr. Saborío concluye con una serie de propuestas de reforma sustantiva, entre las cuales se incluye la necesidad de crear un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, a partir de los institutos y mecanismos jurídicos probadamente exitosos en el derecho público contemporáneo. Sus recomendaciones—que plantean una reforma honda y sustantiva en muchos campos—no requieren, sin embargo, reforma constitucional. Basta con una reingeniería normativa e institucional, en algunos casos profunda y precisa, pero no obliga, por el momento, a que el país se vea inmerso en una revisión del texto constitucional, con la salvedad de la norma ya introducida hace algunos años referida específicamente a la rendición de cuentas.

Paralelo, y casi como un pre-requisito de la rendición de cuentas, está justamente el tema de Planificación estratégica y financiera. En este tema, tanto el Dr. Saborío como el suscrito hicimos un análisis para el Proyecto Contraloría de la República-Banco Mundial arriba referido sobre los obligatorios correlatos entre un buen sistema de planificación y presupuestación por resultado (de largo plazo, y amarrados a un Plan Nacional de Desarrollo resultante de la aprobación legislativa y no como un mero decreto ejecutivo), todo lo cual constituye el marco de referencia obligatorio para un adecuado sistema de rendición de cuentas. En tal sentido, la reforma la Ley de Planificación (que data de 1974) parece urgente, a los efectos de que el concepto de planificación es-

tratégica incida en los resultados de la Ley No. 8131 o Ley de administración financiera y presupuestos públicos y, como resultado global, el país sea capaz de evaluar la gestión por productos y resultados. Esta es la única manera moderna y efectiva de evaluar, de pedir cuentas por parte de los administrados y de rendir cuentas por parte del Estado. Una reforma integral en ese campo parece obligatoria para estar en condiciones, en algún momento, de tener un adecuado sistema de rendición de cuentas de las administraciones públicas. El Dr. Saborío y el suscrito, en conjunto con una serie de colegas de las ciencias jurídicas y sociales, dentro del proyecto estratégico denominado AGENDA 2010, nos encontramos actualmente trabajando en reformas que puedan ofrecer soluciones modernas e imaginativas al Congreso costarricense en esta y otras materias de la administración pública.

El presente texto del Dr. Rodolfo Saborío Valverde— como todos sus trabajos previos en el ámbito jurídico y de análisis de coyuntura política y social—se lee con frescura y facilidad, no únicamente por el experto y erudito, sino, además, por el lego y las personas de la calle. Se hace aquí cierta la frase de Stendahl, que aconsejaba a los escritores el dominio del Código Civil napoleónico (en la concisión de su frase y en la búsqueda de limitar las polisemias) como paso previo para adentrarse en el mundo de las letras. Ese presupuesto parece estar presente en el texto del Dr. Saborío. Un estilo directo, profundo pero sencillo, donde no sobran generalmente las palabras ni los conceptos, hacen de este libro, no sólo un excelente estudio de la situación de la rendición de cuentas en el país sino, además, un texto de altos valores formales, de obligada lectura para todos los estudiosos y ciudadanos interesados en la evolución del Estado democrático en Costa Rica.—

Dr. Jaime Ordóñez,
Director Centro Estudios para el Futuro-Centroamérica
Catedrático de la Universidad de Costa Rica

Rendición de Cuentas en Costa Rica
diagnóstico y propuesta de sistematización
Dr. Rodolfo Saborío Valverde

Introducción

La reforma del artículo 11 de la Constitución Política, mediante la redefinición del principio de sumisión de las autoridades públicas a la norma escrita y la inclusión de un segundo párrafo, con el mandato expreso de la evaluación de resultados y la rendición de cuentas, debe entenderse como un avance significativo en la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho costarricense.

El alcance de la reforma constitucional 8003 de 8 de junio de 2000, va mucho más allá de la incorporación de una obligación adicional para los titulares pasajeros del poder formal, ya que su intención y el contexto en que fue debatida (ver expediente legislativo 13.338) implica un cambio sustancial de los medios tradicionales de pedir cuentas a los funcionarios públicos, al punto, que el propio texto constitucional obliga a enfocar el tema de la evaluación de resultados y la rendición de cuentas en una forma sistemática, es decir, con una visión de conjunto de todo el aparato público. El tenor actual del artículo 11 de referencia no deja dudas sobre ese particular:

“Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los me-

*dios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.
(Reforma Constitucional 8003 de 8 de junio del 2000)”*

La modificación del primer párrafo establece expresamente la obligación de cumplir con los deberes impuestos por la ley, superando la formulación original ¹, que estipulaba las competencias legales como un límite y no como un mandato de hacer. Evidentemente este nuevo enfoque es sustancialmente superior al de la regulación original, ya que deja claro que las atribuciones que se le confieren a las autoridades públicas llevan implícita la obligación de cumplirlas.

El salto cualitativo se corona con el reconocimiento expreso de un principio hoy reconocido internacionalmente, el cual consiste en que los poderes públicos no solo deben actuar apegados a la ley, sino que tienen la obligación de ser eficientes. Esa eficiencia ahora exigida en términos expresos desde la propia Constitución Política, y solamente derivable con anterioridad por interpretación de otras disposiciones, se vincula con la obligatoriedad de la evaluación de resultados y la implantación de un sistema de rendición de cuentas para la Administración en sentido amplio.

Debemos efectuar algunas precisiones preliminares sobre el contexto normativo en que aparece esta Reforma Constitucional:

¹ Antes de la reforma constitucional, el artículo 11 disponía:
“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública.”

a) Si bien es cierto se fortalece el concepto de evaluación de resultados y de rendición de cuentas y se introduce el carácter sistemático que señalamos, esto no significa que dichos rasgos elementales de un Estado Social y Democrático de Derecho no existieran con anterioridad. Todo lo contrario.² La nueva regulación debe considerarse como una mejora al engranaje de controles y responsabilidades previamente existentes y como una profundización necesaria en el proceso de fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho. A lo largo de este estudio nos referiremos a muchos de estos mecanismos ya existentes con anterioridad a la citada reforma.

b) La evaluación de resultados y la rendición de cuentas es exigible a todos los funcionarios públicos, en el sentido más amplio, y no se reduce a la Administración Pública. Cubre todos los poderes de la República y toda forma de ejercicio de competencias públicas o de utilización de recursos públicos, incluso por parte de personas físicas o jurídicas fuera del sector público. Ese es el sentido expresa-

² De hecho, en la consulta obligatoria previa a la modificación que nos ocupa, la Sala Constitucional expresó en el Considerando II de la Resolución 1636-99 de 5 de marzo de 1999: “conviene agregar que todo lo que en la reforma se introduce para recalcar el deber general de rendición de cuentas de todos los funcionarios e instituciones públicas puede estimarse como una aclaración y explicitación de los deberes y responsabilidades ya existentes, derivados de la propia Constitución o de las leyes aplicables”. Esta opinión, no vinculante, desconoce en realidad la necesidad de fortalecer en forma expresa la evaluación de resultados y la rendición de cuentas, y afortunadamente no tuvo eco en la mayoría de los señores diputados, pese a que inicialmente el proyecto fue desechado utilizando como argumento dicha frase, pero fue rescatado luego de una moción de revisión (Ver actas de la sesiones 006 de lunes 10 de mayo de 1999 y 007 de martes 11 de mayo de 1999)

mente defendido por los constituyentes derivados al presentar y discutir la reforma.³

c) Dado el carácter normativo directo de la Constitución, la obligación de evaluar resultados y rendir cuentas es de aplicación inmediata. La Ley que se menciona en el segundo párrafo no debe ser necesariamente una sola Ley, ya que los efectos de la rendición son muy diversos y se reflejan de un modo multi-institucional. El Texto Fundamental al referirse a la Ley lo hace como categoría normativa, no como un texto individualizado. En realidad, como expondremos en este estudio, ya se promulgaron dos cuerpos normativos, que aunque preparados con independencia de las motivaciones que gestaron la reforma constitucional, constituyen las herramientas más poderosas para hacer viable la rendición de cuentas. Nos referimos a la promulgación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos de 18 de setiembre de 2001 y de la Ley General de Control Interno de 31 de julio de 2002.

d) El carácter sistemático introducido por la Reforma Constitucional 8003 es un imperativo metodológico a la hora de efectuar un acercamiento al tema de la rendición de cuentas en Costa Rica. Este carácter sistemático obliga a tomar en cuenta las diversas manifestaciones institucionales y no institucionales de la rendición de cuentas, así como el papel de este instrumento en conjunto con otras previsiones constitucionales tales como los artículos 1, 2, 3, 4, 9, 11 párrafo primero, 49, 105, 121 incisos 11, 12, 13, 23, 24, 139 inciso 4, 140 incisos 8 y 18, 149 incisos 3, 5 y 6, 150, 152, 153, 154,

³ La necesidad de que este concepto extensivo quedara claro motivó incluso una moción de forma, ya que por un cambio efectuado en la Comisión de Redacción, se alteró la frase inicial a “ En sentido amplio, la Administración Pública estará sometida ...”. La redacción fue corregida a la versión ahora vigente. Ver folios 252 y 260 del expediente 13.338.

169, 170, 183, 184, 188, 191, 192 y 193, como tendremos ocasión de exponer más adelante.

El presente estudio se compondrá de dos partes. Inicialmente nos ocuparemos de efectuar las precisiones terminológicas necesarias para efectuar seguidamente un diagnóstico del marco normativo e institucional relacionado con la rendición de cuentas en el Estado costarricense. Se hará un análisis detallado de las diferentes expresiones institucionales y no institucionales de la rendición de cuentas, la delimitación de sus ámbitos competenciales, los efectos del ejercicio de las competencias y las eventuales duplicidades que presenta el conjunto normativo e institucional como limitante a una moderna, eficiente y democrática rendición de cuentas.

En un segundo apartado efectuaremos una identificación de las modificaciones normativas necesarias para encaminarnos hacia un fortalecimiento de los diferentes componentes del sistema nacional de rendición de cuentas. Esta propuesta tomará en cuenta la necesidad de integrar con una visión sistémica las diferentes instancias institucionales que participan de las diversas manifestaciones de la rendición de cuentas y planteará alternativas para la canalización de las expresiones no institucionalizadas como un elemento del sistema.

Rendición de Cuentas en Costa Rica
diagnóstico y propuesta de sistematización
Dr. Rodolfo Saborío Valverde

I. Diagnóstico de la rendición de cuentas en Costa Rica.

A.- ¿Qué debemos entender por rendición de cuentas?

El concepto de rendición de cuentas está tan íntimamente relacionado con las características propias de la estructura política, normativa e institucional de cada país, por lo que no debe sorprendernos la enorme dificultad de establecer un sentido unívoco para dicha expresión. La rendición de cuentas es un rasgo intrínseco a toda organización en que encontramos especialización de funciones y, particularmente, a aquellas, como las organizaciones sociales en donde esta especialización consiste en la existencia de un grupo de personas que manda (gobernantes) y otro que obedece (gobernados), y el origen de ese vínculo es un acto voluntario o contractual, al menos teóricamente.

La rendición de cuentas, en diferentes manifestaciones, ha existido desde las primeras organizaciones societarias, incluso hasta en los estados absolutistas, en donde los detentadores del poder requieren de instrumentos para controlar la conducta de sus subordinados.⁴ La forma de verificar el debido cumplimiento de las funciones encomendadas a los titulares del poder formal, asume entonces múltiples expresiones en función del contexto histórico y el grado de desarrollo institucional.

⁴ Ver O'donnell, Guillermo. "Democratic Theory and Comparative Politics", en *Studies in Comparative International Development* Vol. 36, No. 1, spring 2001.

Incluso, manifestaciones de la rendición de cuentas las encontramos desde tiempos de la colonia en el conocido instrumento de los “juicios de residencia”, al cual eran sometidos los altos funcionarios cuando terminaban en sus funciones, transitando posteriormente, desde la independencia y a lo largo de toda la historia como Nación, por muy diversas modalidades de control financiero ⁵.

La rendición de cuentas que nos interesa en este momento es la que se presenta en un Estado Social y Democrático de Derecho, máxima expresión de la organización societaria occidental, y modelo en que se inspira la institucionalidad costarricense. Este acercamiento al tema nos lleva a precisar cuáles son los rasgos característicos de tal modelo y las particularidades que presenta en nuestro medio.

1.- La rendición de cuentas como rasgo esencial del Estado Social y Democrático de Derecho.

El Estado Social y Democrático de Derecho es el resultado de la evolución multiseccular del pensamiento jurídico occidental. Es la expresión más evolucionada del sometimiento de los individuos y los gobernantes a la regla de derecho. Los rasgos más destacables de esta forma de organización son:

a) Separación de poderes. Inspirada esencialmente en los planteamientos de Locke, Rousseau y Montesquieu, parte de la idea de que la mejor prevención ante el abuso de poder es su distribución en tres órganos: el legislativo, el ejecutivo

⁵ Ver, Valverde Kopper, Mercedes. “Instituciones Superiores de Control Financiero en la Legislación de Costa Rica”, en Revista de la Contraloría General de la República, No. 21 Diciembre de 1976, pgs. 30-73 con un análisis de la legislación de indias en materia de residencia, visita y rendición de cuentas, pag. 33 y la evolución del control financiero pgs. 34 y ss.

y el judicial. Más que una división de poderes hoy en día se habla de una especialización de funciones, en donde cada uno asume las funciones delineadas constitucionalmente, pero que mantiene con los otros una constante relación de colaboración y controles recíprocos, lo que deviene en un sistema de frenos y contrapesos que previene la arbitrariedad. El desarrollo institucional también ha llevado a la aceptación de la presencia de otras instancias adicionales a los tres poderes clásicos.

b) Sometimiento a la regla de derecho y responsabilidad en el ejercicio del poder. La pieza maestra del constitucionalismo ha sido lograr la sumisión de los detentadores del poder a la regla de derecho y la asignación de responsabilidad por el ejercicio del poder que se les confiere. Este ha sido un proceso de perfeccionamiento continuo e inacabado que pasa por Santo Tomás de Aquino, Locke, Rousseau, Kant, Jellinek, Kelsen, entre muchos otros, y nos ubica en un punto en donde los gobernantes actúan dentro del límite de las competencias que les son conferidas por el ordenamiento jurídico, las cuales operan como un deber-poder. El último depositario de la soberanía es el pueblo y todo poder deriva de él, según los términos que constitucionalmente hayan sido definidos por sus representantes.

c) Control del poder. El constitucionalismo moderno supone la existencia de mecanismos formales para el control del ejercicio de todas las manifestaciones del poder público. Las actuaciones del Poder Ejecutivo están sometidas a la revisión jurisdiccional y al control político legislativo por los medios definidos por el ordenamiento. Las actuaciones del Poder Legislativo están sometidas al control del electorado y a la existencia de mecanismos de control de constitucionalidad. El Poder Judicial en tanto servicio público de administración de justicia, está sujeto en su conjunto al control polí-

tico parlamentario, salvedad hecha de la intromisión en asuntos judiciales individuales.

d) Reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales. Un rasgo distintivo del Estado Social y Democrático de Derecho es el reconocimiento de los derechos fundamentales individuales, sociales, económicos y políticos y la dotación de los medios legales y procedimentales para hacerlos efectivos. El individuo aparece reconocido en toda su majestad con los rasgos que lo determinan como sujeto libre y autodeterminado, pero a la vez formando parte de una colectividad que es la que le garantiza el pleno desarrollo de su potencialidad.

e) El carácter social que califica esta forma de Estado viene señalado por el papel expreso e ineludible del aparato público en la lucha por la eliminación de todas las formas de desigualdad social. De este modo, el Estado no es un simple árbitro de los agentes sociales sino que se encuentra obligado a intervenir garantizando los servicios mínimos de educación y salud para toda la población, y a proveer los programas asistenciales necesarios para combatir la pobreza y las desigualdades de todo tipo. La puesta en marcha del Estado social exige un aparato público eficiente y moderno.

f) El carácter democrático de este Estado tiene relación directa con la garantía del acceso al poder por parte de los ciudadanos y por el despliegue de mecanismos que faciliten la plena y permanente participación ciudadana en la supervisión del manejo de los asuntos de interés general y en la elaboración de las políticas públicas. El ciudadano no es un simple elector sino que es un agente activo y permanente en el funcionamiento del Estado, pudiendo expresarse por medio de mecanismos consultivos tales como los plebiscitos o los referendos. El carácter democrático también incide en el

favorecimiento de políticas de descentralización territorial que acerquen el poder al ciudadano.

g) La rendición de cuentas aparece como un rasgo esencial del Estado Social y Democrático de Derecho. Esto no es más que la consecuencia lógica y natural de los elementos mencionados anteriormente. En un contexto en donde opera el control recíproco entre los poderes públicos, los funcionarios actúan sometidos a la regla de derecho, existen mecanismos de control de la actividad pública, están plenamente reconocidos y garantizados los derechos fundamentales, el Estado se encuentra obligado a jugar un papel de primera importancia en la eliminación de las desigualdades, y se garantiza el pleno acceso del ciudadano al poder y su participación e influencia permanente en la gestión de los asuntos públicos, no podemos menos que esperar que todo esto confluya en un sistema integral en donde la rendición de cuentas de quienes detentan temporalmente los poderes públicos sea una moneda corriente, como trataremos de exponer más adelante ⁶.

⁶ “Se ha dicho (por ejemplo, entre otros, N. Bobbio) que la participación es inescindible de la responsabilidad y del control; que la democracia pluralista sólo es posible cuando se articula sobre un sistema general de controles (Sartori); que la democracia ‘concordada’ o ‘proporcional’ no supone la aminoración del control, sino su potencialización; que el Estado social no puede concebirse sin control (García-Pelayo); que el Estado de derecho no significa sólo que el Estado esté controlado por el derecho, sino que también existe el derecho a controlar al Estado (Krüger). Sin los instrumentos de control, en suma, no es posible la existencia del Estado social y democrático de derecho”. Aragón, Manuel. Constitución Democracia y Control, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pag. 119.

2.- Las particularidades del Estado Social y Democrático de Derecho en Costa Rica.

Pese a su carácter modélico el concepto de Estado Social y Democrático de Derecho no es una fórmula predefinida que deba o pueda replicarse internacionalmente, ya que los rasgos generales que acabamos de señalar pueden expresarse adoptando diferentes enfoques de ingeniería institucional. De hecho, este concepto puede aplicarse tanto a una monarquía parlamentaria (España), como a un sistema semipresidencialista (Francia) o a una República Federal (Alemania). Incluso, el sistema presidencialista por excelencia, los Estados Unidos de Norteamérica, pese a haberse desarrollado dentro de variables diferentes a las que generaron el modelo de referencia, perfectamente cumpliría los rasgos esenciales que hemos reseñado.

En Costa Rica el Estado Social y Democrático de Derecho asume su propio desarrollo constitucional e institucional, y a pesar de que nuestro modelo estatal requiere del fortalecimiento de los mecanismos de control político y las modalidades de acceso al poder, podemos señalar que en términos generales, cumplimos con los rasgos señalados.

a) Costa Rica es una “República democrática, libre e independiente” (art.1), cuya soberanía reside exclusivamente en la Nación (art. 2) ⁷ en donde se encuentra consagrada la

⁷ **Artículo 1o-**Costa Rica es una República democrática, libre e independiente.

Artículo 2o- La soberanía reside exclusivamente en la Nación.

Artículo 3o- Nadie puede arrogarse la soberanía; el que lo hiciere cometerá el delito de traición a la Patria.

Artículo 4o- Ninguna persona o reunión de personas puede asumir la representación del pueblo, arrogarse sus derechos, o hacer peticiones a su nombre. La infracción a este artículo será sedición

separación de poderes ⁸, se prohíbe expresamente la delegación de funciones entre poderes y se sanciona expresamente la intromisión entre poderes ⁹.

b) El sometimiento a la norma escrita está expresamente consagrado en el artículo 11 Constitucional, y se extiende a la obligación de cumplir en forma eficiente con los deberes legalmente conferidos, como estaremos analizando en extenso en este documento. La responsabilidad de los gobernantes es señalada expresamente también en el artículo 9 y se confirma con los mecanismos de control a que nos referimos en el siguiente punto.

c) Existen múltiples mecanismos de control recíproco del poder tales como ¹⁰:

⁸ **Artículo 90-** El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.

Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.

(Reforma Constitucional 5704 de 5 de junio de 1975)

⁹ **Artículo 149.-** El Presidente de la República y el Ministro de Gobierno que hubieran participado en los actos que en seguida se indican, serán también conjuntamente responsables:

3) Cuando impidan o estorben las funciones propias de la Asamblea Legislativa, o coarten su libertad e independencia.

5) Cuando impidan o estorben las funciones propias del Poder Judicial, o coarten a los Tribunales la libertad con que deben juzgar las causas sometidas a su decisión, o cuando obstaculicen en alguna forma las funciones que corresponden a los organismos electorales o a las Municipalidades.

¹⁰ Estos mecanismos han sido denominados como “rendición de cuentas horizontal” en contraposición a la “rendición de cuentas vertical”. En la primera el control es ejercido entre pares o instan-

- i) el control de constitucionalidad¹¹;
- ii) la revisión jurisdiccional de las decisiones administrativas¹²;
- iii) el control político parlamentario¹³; y

cias no relacionadas jerárquicamente. En el segundo, encontramos una relación de subordinación, al menos teórica, como por ejemplo, la relación de subordinación de los funcionarios electos respecto de los electores, o el caso de los controles jerárquicos. Ver O'Donnell, Guillermo "Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política", Revista de Reflexión y análisis político, No. 7, Buenos Aires, Mayo de 2001, pgs. 11 a 34 y Ugalde, Luis Carlos "Rendición de cuentas y democracia. El caso de México", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 21, Instituto Federal Electoral, México, 2002, secciones V y VI, pag. 27 y ss.

¹¹ **Artículo 10.-** Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaración de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley.

Le corresponderá además:

a) Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como con las demás entidades u órganos que indique la ley.

b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley.

(Reforma Constitucional 7128 de 18 de agosto de 1989).

¹² **Artículo 49.-** Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.

La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos.

La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.

(Reforma Constitucional 3124 de 25 de junio de 1963)

iv) el control superior financiero¹⁴.

d) En Costa Rica existe un amplio reconocimiento de los derechos fundamentales y se dispone de mecanismos aceptablemente expeditos para proteger a los ciudadanos ante las lesiones directas a las libertades públicas.¹⁵

e) La mejor expresión del carácter social del Estado costarricense la contiene el artículo 50 de la Constitución:

“Artículo 50.- *El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.*

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

(Reforma Constitucional 7412 de 3 de junio de 1994)
“

f) El carácter democrático se refleja en realidad en diversos aspectos, algunos citados ya, de los que conviene destacar la definición como república democrática con un gobierno popular, representativo, alternativo y responsable, el diseño del acceso al poder, el reconocimiento de meca-

¹³ Artículo 121 incisos 23 y 24, analizados en detalle más adelante.

¹⁴ Artículos 183 y 184 de la Constitución Política.

¹⁵ Los derechos y garantías individuales aparecen reconocidos por los artículos 20 a 49, los derechos y garantías sociales por los artículos 50 a 74 y los derechos y deberes políticos por los artículos 90 a 104.

nismos de plebiscito y refendum ¹⁶, y el diseño de un sistema descentralizado territorial encargado de los intereses locales con un sistema de financiamiento garantizado en el futuro ¹⁷.

¹⁶ **Artículo 105.-** La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.
(*Reforma Constitucional 8281 de 28 de mayo de 2002*)

¹⁷ **Artículo 169.-** La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

Artículo 170.- Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

(*Reforma Constitucional 8106 de 3 de junio de 2001*)

3. Las particularidades del Estado Social y Democrático de Derecho en Costa Rica en relación con la rendición de cuentas.

No queda duda que el marco general que brinda nuestra Constitución nos delinea un cuadro en el cual los titulares de los poderes públicos están sometidos a la norma de derecho y son responsables por el correcto cumplimiento de sus funciones, todo dentro de un marco de separación de funciones. Este contexto llegó a completarse con la Reforma Constitucional 8003 ya citada, la cual introdujo expresamente la obligación de evaluar resultados y de rendir cuentas por el cumplimiento eficiente de las atribuciones asignadas por el ordenamiento. De lo expuesto podemos extraer algunas precisiones que afectarán la forma en que debe entenderse el Sistema Nacional de Cuentas en Costa Rica:

a) El sistema de gobierno diseñado por la Constitución es un sistema presidencialista, con algunas ligeras atenuaciones. La obtención de la Presidencia de la República, por un período límite de cuatro años¹⁸, implica a la vez el control de la práctica totalidad del sector público: el Presidente designa sin necesidad de ratificación legislativa a todos sus ministros y viceministros, el Consejo de Gobierno, compuesto por el Presidente y los Ministros, designa a los Presidentes Ejecutivos de las instituciones descentralizadas y la mayoría de las Juntas Directivas de esos mismos entes¹⁹. Únicamente el sector descentralizado territorial, de escasa relevancia por el momento, está sujeto a su propio proceso electoral de designación. La idea de un titular de un puesto

¹⁸ Con posibilidad de reelección hasta luego de ocho años de haber dejado la Presidencia de la República.

¹⁹ Con excepción de algunas instituciones que por ley especial tienen una integración de Junta Directiva diferente a la establecida por la Ley 4646 de 20 de octubre de 1970.

de elección popular desempeñando su cargo en función de una valoración por parte de los electores en una eventual reelección continua no existe en Costa Rica, al menos para la gran mayoría de los puestos de la función ejecutiva. Aún en el caso en que el mismo Partido en el Gobierno gana las elecciones presidenciales, se produce una sustitución de la inmensa mayoría de los jerarcas ministeriales e institucionales.

b) Los controles previstos constitucionalmente han sido, hasta muy recientemente, de tipo político y financiero. La censura a los ministros no tiene carácter vinculante y los puestos de designación del Poder Ejecutivo que requieren ratificación legislativa son mínimos²⁰.

c) Hasta la promulgación de la Reforma 8003, la idea del control de eficiencia sobre la Administración Pública se encontraba sumamente limitada. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República lo había proclamado desde 1994, pero su implementación encontró grandes dificultades.

d) Tal y como están definidas las reglas constitucionales, la Asamblea Legislativa sigue siendo el órgano de mayor relevancia en lo que debe ser el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, con el apoyo de su órgano auxiliar la Contraloría General de la República.

e) La participación de otros actores diferentes a la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República, dentro del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, es consecuencia indirecta de las regulaciones constitucionales sobre el derecho a la información sobre los asuntos

²⁰ Solamente requiere ratificación parlamentaria la designación del Procurador General de la República, del titular de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Junta Directiva, y la Directiva del Banco Central de Costa Rica.

de interés público, la libertad de prensa y la libertad de asociación, o en el caso de actores institucionales, tiene su origen en disposiciones de rango infraconstitucional.

f) La rendición de cuentas consagrada por el artículo 11 de la Constitución Política no está limitada por las regulaciones sobre autonomía administrativa de que gozan las universidades públicas, las municipalidades y otros entes con autonomía de rango constitucional.

Otras aproximaciones a la rendición de cuentas.

El esfuerzo por someter a las autoridades públicas a mecanismos que eviten el abuso del poder y garanticen el ejercicio de las competencias públicas en condiciones de equidad y eficiencia se ha expresado por medio de diversas modalidades, algunas cercanas con la rendición de cuentas, otras no completamente asimilables, o han proporcionado el instrumental técnico para hacer posible que la rendición de cuentas sea posible. Nos referiremos a continuación a algunas de estas experiencias, de modo que podamos sacar provecho de ellas en la construcción de un sistema nacional de rendición de cuentas que responda a los rasgos particulares de nuestro ordenamiento.

1) La accountability anglosajona.

Pese a que la rendición de cuentas no es enteramente asimilable a la accountability anglosajona, es sin duda uno de los más importantes referentes conceptuales y prácticos en la actualidad. Los rasgos propios de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho hacen que no podamos hacer una traducción directa de ese término

ya que deja en el camino una gran cantidad de diferencias normativas e institucionales.

El contexto en que opera la accountability en su escenario prototípico, los Estados Unidos de Norteamérica, incluye además elementos que no son homologables con la mayor parte de los ordenamientos moldeados a partir de la influencia jurídica europea continental, como el ordenamiento costarricense. El elemento que con mayor fuerza impregna esta figura, la validación de la permanencia en los puestos de poder formal ante los electores, se encuentra sumamente diluido en nuestro modelo jurídico. De hecho, como tendremos ocasión de ver, en nuestro contexto, las posibilidades del elector para castigar al mal gobernante son muy limitadas, por lo cual debe utilizarse otros mecanismos más operativos.

Incluso quienes tratan el tema de la accountability encuentran problemas para identificar su significado preciso. En términos generales puede observarse tres modalidades diversas de accountability: la financiera, la legal y la de resultados, cada una con sus métodos propios de ejercicio.²¹

Pese a que no podemos hacer una traslación mecánica entre accountability y rendición de cuentas, sin duda hay gran cantidad de elementos teóricos y operativos que pueden ser tomados de la puesta en práctica de dicho mecanismo en otros ordenamientos, para contribuir a la definición de un sistema de rendición de

²¹ Behn, Robert, "Rethinking Democratic Accountability", Washington D.C., The Brookings Institution, 2001.

cuentas que responda a los rasgos estructurales de nuestro ordenamiento constitucional y legal ²².

2) *Los aportes del New Public Management a la rendición de cuentas.*

En las últimas décadas la teoría del New Public Management²³ ha venido proponiendo la superación del esquema de administración tradicional burocrático y la incorporación de herramientas propias de la administración empresarial privada, como una respuesta al marcado nivel de ineficiencia del sector público en la mayor parte del mundo ²⁴.

²² Un buen ejemplo lo encontramos en la obra “Rendición de cuentas, informe de rendimiento, auditoría comprensiva. Una perspectiva integrada” de Leclerc, Moynagh, Boisclair y Hanson. CCAF-FCVI, Canadá, 1996.

²³ Aunque no es un cuerpo de teoría uniforme ya que hay diferentes desarrollos y sus mismos proponentes no lo pregonan como una receta universal, el NPM ha influenciado gran parte de los intentos de reforma administrativa en el mundo durante los últimos treinta años. Ver Ormond, Darry y Löffler, Elke “Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?”, Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 13, febrero de 1999 y Barzelay, Michael “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”, Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 19, febrero de 2001.

²⁴ Hay algunos autores que cuestionan la pretendida ineficacia del Estado. Stiglitz, ex-economista jefe del Banco Mundial afirma: “Una de las razones por las cuales es difícil encontrar convincentes evidencias empíricas concernientes a la ineficiencia relativa del gobierno es que, por lo general, el sector público produce diferentes bienes y se encuentra involucrado en actividades económicas distintas de las que lleva cabo el sector privado” en “Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente” Stiglitz, Joseph. Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 22, Caracas, febrero 2002. También muestran reservas en cuanto a la naturaleza diferente de la gestión

El NPM ha permitido despertar el interés por los resultados en la gestión pública y suministra una serie de herramientas operativas de gran utilidad, pero en tanto doctrina, presenta una serie de incompatibilidades insalvables con los conceptos y principios que rigen el quehacer de los entes públicos dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho.

Es incuestionable que el modelo burocrático weberiano tradicional ha quedado totalmente agotado y no puede proveer las condiciones organizativas necesarias para las tareas que se encuentra llamado a asumir el Estado del siglo XXI. Sin embargo, la preocupación por la evaluación de los resultados y la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la función pública es un tema que precede por mucho la aparición de la NPM, tanto en el nivel internacional²⁵ como en el nivel local o regional.²⁶

pública: Parejo Alfonso, Luciano “Eficacia y administración”, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1995, pgs. 125 y ss. Yechebarría, Koldo y Mendoza, Xavier “La especificidad de la gestión pública: el concepto de ‘management público’”, Documentos sobre gestión Pública, Banco Interamericano de Desarrollo, julio de 2001.

²⁵ Desde 1887 Woodrow Wilson en su ensayo “The Study of Administration”, precursor del nacimiento de la ciencia administrativa, planteó la necesidad de reestructurar por completo la Administración Pública en los Estados Unidos de Norteamérica, planteando la introducción de la administración efectiva como una forma de eliminación de la corrupción. Citado por Behn, Robert, op.cit. pag. 22.

²⁶ Ya el Tercer Congreso Latinoamericano de Entidades Superiores Fiscalizadoras, de julio de 1972, recomendaba: “Que es conveniente reorientar la gestión fiscalizadora hacia el ejercicio de un control integral de la actividad financiera y administrativa del Estado sobre la base de: a) Extender el control de legalidad hasta el análisis de los resultados obtenidos en función de las metas programadas. b) Evaluar la eficiencia con que actúan los órganos de

Por la adopción generalizada que tuvo la NPM en países desarrollados tales como Inglaterra, Nueva Zelanda²⁷ y Estados Unidos y los relativos éxitos alcanzados en la gestión por resultados, mediante la implantación de técnicas provenientes de la gestión empresarial privada, llegó a pensarse que su aplicación podría extenderse a toda forma de gestión pública²⁸.

Sin dejar de reconocer la utilidad de algunos de sus planteamientos consideramos que sería incorrecto y perjudicial tratar de hacer una aplicación mecánica y mimética de la NPM, ya que no se ajusta por completo a las características institucionales propias de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. En todo caso, con la debida consideración de las particularidades de cada sistema, es innegable el aporte de la NPM²⁹.

la Administración.” Citado por Valverde Kopper, Mercedes, op.cit. pag. 32.

²⁷ Una visión de la implantación de la NPM en Nueva Zelanda, la resume muy bien la ex-Ministra de Finanzas de ese país Ruth Richardson en “Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones” Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 19, Caracas, febrero de 2001.

²⁸ Montesinos Julve, Vicente resume muy bien los principales aportes del NPM: La desregulación, la orientación hacia el cliente, énfasis en las responsabilidades de gestión y motivación para las mejoras, introducción de la competencia y el mercado, métodos de evaluación y técnicas de gestión, descentralización, reorganización e implicación de la función pública en la gestión y las reformas y mayor sensibilidad hacia cuestiones medioambientales e implicación ciudadana en programas de solidaridad social, en “Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas, VI Encuentros Técnicos de los OCEX (Organos de Control Externo), Toledo, 1999. Una visión heterodoxa del NPM puede encontrarse en Lane, Jan-Erik “New Public Management”, 2000.

²⁹ La observación que efectúa Salvador Serna, Miquel es muy atinente: “Centrar la atención en experiencias concretas, descontextualizadas de la realidad en la que se aplican, pueden conducir a considerar como lecciones directamente aplicables, propuestas que

3) *La responsabilización. La Nueva Gestión Pública Latinoamericana.*

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)³⁰ sentó en 1998, mediante la declaración de su Consejo Científico, las bases para una Nueva Gestión Pública Latinoamericana, que toma aportes del New Public Management con la intención de adaptarlo al contexto regional de modo que sirva de base a lo que denominan una Reforma Gerencial del Estado en América Latina, dirigida a un mejoramiento de la gestión pública y al fortalecimiento de la democracia³¹.

Haciendo una traslación de “accountability” como responsabilización, en el año 2002 el CLAD publica el estudio “La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana” en donde exponen lo que consideran las cinco fases de la rendición de cuentas, acompañada cada una con una investigación:

no son fácilmente trasladables a un sistema administrativo que acostumbra a ser el reflejo de un sistema político y de un contexto cultural propio y diferenciado. La consideración de las instituciones propias de esta realidad distinta se convierte así en un referente de cara a valorar la introducción de las modificaciones propuestas, así como para anticipar reinterpretaciones (‘desacoples’) que pueden darse en su aplicación”, en “El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas”, Revista Reforma y Democracia del CLAD, No. 20, Caracas, 2000.

³⁰ El CLAD es un organismo público internacional creado en 1972, con sede en Venezuela, que tiene como finalidad promover el análisis e intercambio de experiencias en torno a la modernización de la Administración Pública. Lleva a cabo investigaciones en colaboración con las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, entre otros. Este organismo tiene una gran influencia académica en la región latinoamericana. Ver sitio web en www.clad.org.ve

³¹ “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, Consejo Científico del CLAD, 14 de octubre de 1998.

a) Responsabilización a través de los controles procedimentales clásicos³².

b) Responsabilización a través del control parlamentario³³.

c) Responsabilización mediante la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública³⁴.

d) Responsabilización mediante la competencia administrada³⁵.

³² “Responsabilización por los controles clásicos”, Groisman, Enrique y Lerner, Emilia. “El control clásico típico es el de cuentas, que tiene su origen en las monarquías absolutas. No es, por consiguiente, incompatible con formas autoritarias de ejercicio del poder: cualquier administración compleja requiere sistemas de control, independientemente de la finalidad con que ese control se lleve a cabo” ... “los controles están concebidos para evitar los abusos y sancionar las transgresiones. Son, por consiguiente, esencialmente jurídicos. El moderno concepto de rendición de cuentas y la consiguiente responsabilización tienen un sentido más amplio: no se trata solamente de no haber incurrido en transgresiones sino de haber respondido al mandato recibido o de haber alcanzado las metas establecidas”. Pag. 2.

³³ “Responsabilización por el control parlamentario”, Anastasia, Fátima. La autora asimila este tipo de control con la definición de accountability horizontal de O’donnell. Ver “Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política” op.cit., pgs. 11 a 34 y Przeworski, Adam “Democracia y representación”, Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 10, Caracas, febrero de 1998.

³⁴ “Responsabilización por el control de resultados” Mora, Mario. El autor analiza la evolución del control de resultados y su importancia para la reforma del Estado en América Latina.

³⁵ “Responsabilización por la competencia administrada” Luiz Abrucio, Fernando. Este autor marca una distancia con el New Public Management al afirmar: “se rechaza la adopción meramen-

e) Responsabilización a través del control social³⁶.

Según este mismo documento, el objetivo principal del estudio “consiste en una mejor comprensión de cómo el valor de la responsabilización viene haciéndose realidad a través de estas distintas formas de expresión en América Latina, analizando su impacto para la reconstrucción del Estado y la gobernabilidad democrática, cuáles son los desafíos y los obstáculos encontrados y cuáles son los casos más exitosos de concreción y operacionalización del sistema de accountability”.

te instrumental y administrativa de los mecanismos de contractualización y competencia, defendida por la visión neoconservadora de la reforma del Estado, cuyo objetivo, según Nuria Cunill Grau, es ‘restaurar los fundamentos no políticos de la sociedad’. Esta pretendida despolitización va en dirección contraria a la republicanización y a la democratización del Estado, en nombre de valores meramente mercantiles que no dan cuenta de las temáticas de la equidad y de la responsabilización”, pag. 1. Alejándose también del modelo burocrático clásico, este autor sostiene que “las nuevas responsabilizaciones por desempeño deben combinar la perspectiva económica con la política, con miras a fortalecer la accountability gubernamental democrática”.pag. 2

³⁶ “Responsabilización a través del control social”, Cunill Grau, Nuria. La autora sostiene que las elecciones son un “mecanismo extremadamente imperfecto de responsabilización de los políticos” e intenta plantear las condiciones en que los ciudadanos puedan ejercer un control directo sobre la Administración Pública. Sobre otras experiencias afirma: “lo que las evidencias empíricas sugieren es que las recientes reformas que están signadas por una orientación de mercado, no son capaces de enfrentar la actuación auto-referenciada de la Administración Pública promovida por el modelo tradicional burocrático. Al contrario, más que en un refuerzo de la responsabilidad pública del aparato del Estado, pudieran estar deviniendo en su debilitamiento”. Pag. 4.

B.- Los sujetos de la rendición de cuentas.

La definición de la rendición de cuentas como un sistema, tal y como lo plantea la propia Constitución Política y lo exige un Estado Social y Democrático de Derecho, nos lleva a plantearnos la necesaria interacción de un elenco múltiple de sujetos, que asumen posiciones diferentes pero que en conjunto son parte del mismo sistema nacional de rendición de cuentas.

Pasaremos a precisar cuales son los sujetos de la rendición de cuentas:

1) Sujetos institucionales.

Son sujetos institucionales todos aquellos órganos o entes de naturaleza jurídico pública que son titulares de competencias de fiscalización que deben ser ejercidas sobre otros órganos o entes públicos y los que se encuentran sometidos a la actividad de fiscalización de otro. El ser titular de una competencia activa de fiscalización no descarta la posibilidad de que en el cumplimiento de sus propias funciones, un órgano o ente a la vez se encuentre en una posición pasiva respecto de otra instancia, de modo que ninguna unidad queda fuera del sistema ³⁷.

Podemos clasificar a los sujetos institucionales según sea el papel que asuman en un determinado momento respecto del proceso de rendición de cuentas, como activos o pasivos.

³⁷ Dejando superada la eterna interrogante de “¿Quién vigila al vigilante?”, ya que en un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, nadie puede quedar exento de su obligación de dar cuentas.

a) Sujetos activos: Los sujetos activos son los titulares de competencias que les permiten exigir a otros órganos o entes que rindan cuentas por su desempeño.

Los sujetos institucionales activos los podemos clasificar, en función del nivel de su papel, en sujetos primarios y en sujetos auxiliares.

i) Sujetos primarios: Los sujetos primarios por excelencia son los ciudadanos en su conjunto cuando se expresan como cuerpo electoral y sus representantes los Diputados a la Asamblea Legislativa. En definitiva es este último órgano quien asume el papel preponderante en un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, estableciendo el marco legal por el cual se implementa dicho sistema, los parámetros y los procedimientos para hacerlo operativo y las responsabilidades específicas de los sujetos sometidos a la rendición de cuentas.

ii) Sujetos auxiliares: Los sujetos auxiliares son aquellos que coadyuvan al cumplimiento de las funciones de los sujetos primarios brindando los insumos necesarios para que ejerzan su tarea. En Costa Rica tenemos a la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y en menor grado a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

b) Sujetos pasivos: Los sujetos pasivos son aquellos que se encuentran en una relación jurídica de la cual surge la obligación de dar cuenta de sus actos.

En esta categoría tenemos a todos los entes y órganos públicos, independientemente de que en otras circunstancias también tengan la condición de sujetos activos. Por mandato de la Constitución, debemos entender que en diferentes medidas el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República

y otros órganos auxiliares de creación legal, se unen al Poder Ejecutivo y el sector descentralizado, como sujetos pasivos de la rendición de cuentas.

El carácter expansivo o universal de la rendición de cuentas lleva también a considerar como sujetos pasivos a las personas de naturaleza privada que administren recursos públicos, al menos en lo que concierne la utilización de tales recursos.

2) Sujetos no-institucionales.

Incluimos en esta clasificación a aquellas instancias que no tienen una naturaleza jurídica pública, pero que juegan un papel de primera línea en la generación de insumos o en la exigencia de responsabilidades políticas hacia los sujetos pasivos de la rendición de cuentas. En esta categoría tenemos:

a) Los ciudadanos. En el Estado Social y Democrático de Derecho el individuo es titular de situaciones jurídicas subjetivas en virtud de las cuales se encuentra habilitado para exigir del poder público la abstención o la realización de ciertas conductas. Esto quiere decir que el ciudadano, además de conformar el cuerpo electoral del cual dimana toda la autoridad pública, en cuanto sujeto también se encuentra en capacidad de requerir información a los titulares del poder formal sobre su desempeño.

b) Partidos Políticos. Los partidos políticos son una de las instancias más activas en la puesta en marcha de los mecanismos de rendición de cuentas. El carácter alternativo del poder convierte tradicionalmente a los partidos que no acceden a las funciones de gobierno, en un fiscalizador constante de las acciones públicas.

c) Grupos de interés. En esta categoría incluimos los sindicatos, las organizaciones empresariales y toda forma de canalización colectiva de intereses gremiales o corporativos.

d) Organismos No Gubernamentales. En esta categoría se incluye a las organizaciones que, pese a no ser de naturaleza pública, despliegan actividades de facilitación o colaboración en el cumplimiento de fines públicos.

e) Medios de Comunicación. En la sociedad actual el papel de los medios de comunicación en la rendición de cuentas es de primera importancia, dada su función de divulgación e investigación de todas las formas de ejercicio de la autoridad pública.

C.- La puesta en práctica de la rendición de cuentas en Costa Rica.

Analizaremos a continuación la forma en que se desarrolla actualmente la rendición de cuentas en Costa Rica. Expondremos inicialmente el contenido de ese deber, los sujetos que intervienen en el proceso, las competencias de que disponen esos sujetos, los criterios utilizados para medir los resultados y los efectos del ejercicio de esas competencias.

1.- El contenido de la obligación de rendir cuentas.

En un Estado Social y Democrático de Derecho la actividad estatal debe legitimarse por sus resultados. No es suficiente que los funcionarios públicos se apeguen a la legalidad, es necesario que el poder se legitime día a día por medio de la prestación de servicios eficientes, oportunos y de cobertura generalizada. Todo titular de funciones públicas se encuentra obligado a dar cuenta pormenorizada de su des-

empeño. Para hacer efectiva la rendición de cuentas sobre el desempeño se vuelve imprescindible la determinación de parámetros objetivos para medir los resultados y el establecimiento de consecuencias jurídicas en caso de que no se alcance los resultados esperados.

Definición: La rendición de cuentas, a partir del enfoque sistemático que dispone la Constitución Política, consiste en la obligación a cargo de todo titular de competencias públicas de actuar apegado al ordenamiento jurídico, de ejercer en forma ética, económica, eficaz y eficiente sus competencias y de generar y proporcionar la información necesaria y suficiente para que su actividad sea evaluada. Este concepto implica paralelamente la obligación, a cargo de terceros, de evaluar los resultados de dicha gestión, tomando en cuenta tanto el respeto de las disposiciones normativas aplicables como el cumplimiento de los objetivos y metas previamente establecidos (preferiblemente en el instrumento en que se le asignan los recursos presupuestarios para cumplir con sus funciones) con la consecuente responsabilidad en caso de incumplimiento.

Características: Tenemos entonces que el concepto de rendición de cuentas que deriva de la Constitución Política, en su integralidad, presenta las siguientes características:

a) Es universal. No hay titulares de competencias administrativas exentos de la obligación de rendir cuentas. No existen sujetos que gocen de inmunidad ante el control por parte de terceros. Es aquí que adquiere relevancia la exigencia constitucional de que el “control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.

b) Es multi-institucional. El control de resultados y la exigencia de cuentas no recae en un solo órgano o ente, más

bien, se distribuye por los diferentes elementos del andamiaje institucional, de ahí la necesidad de que la Ley le imprima el carácter de sistema.

c) Está basado en la evaluación de resultados. Pese a que la rendición de cuentas conduce a evitar la arbitrariedad y la ilegalidad, el diseño constitucional de este instrumento hace énfasis en la evaluación de resultados como el parámetro por excelencia para establecer la legitimación del ejercicio del poder público. Es cierto que se exige el respeto del sistema jurídico, el cumplimiento de las funciones, pero por primera vez el Texto Constitucional en forma expresa exige ser eficiente. Más que a sancionar, un sistema de rendición de cuentas debe conducir a la satisfacción del interés general por la vía de la eficiencia ³⁸.

d) La eficiencia debe ir acompañada de la ética, la eficacia y la economía y la ley o leyes que desarrollen la rendición de cuentas deben incorporar este legado desarrollado por la Nueva Gestión Pública.

e) El mecanismo idóneo para la implantación de la evaluación de resultados es la vinculación del presupuesto

³⁸ Sobre las dificultades para poner en práctica la evaluación de resultados ver: Behn, Robert “The Psychological Barriers to Performance Management: or Why Isn’t Everyone Jumping On the Performance-Management Bandwagon?”, Octubre, 2001; Arellano Gault, David “Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestales, ponencia al VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2001; Ospina Bozzi, Sonia “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, octubre de 2000._

con la planificación y el establecimiento de objetivos y metas.³⁹

f) Es participativo. En un Estado Social y Democrático de Derecho la rendición de cuentas debe ser participativa y permitir la acción de los ciudadanos y las organizaciones sociales.

g) Surte efectos jurídicos. La consecuencia necesaria del ejercicio de la rendición de cuentas es que las decisiones adoptadas por los sujetos activos institucionales surten efectos jurídicos respecto de los titulares de las competencias públicas. Estos efectos no pueden limitarse al ámbito estrictamente moral o político, deben tener repercusiones personales directas, tal y como lo dispone el artículo 11 de la Constitución Política. Estos efectos pueden consistir en ser sujetos de sanciones disciplinarias, censuras o solicitudes de remoción.

³⁹ Tal y como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional: “el Presupuesto de la República no solo constituye el límite de acción de los Poderes Públicos sino que permite su plan de acción estratégica, por ello debe considerarse que el concepto de Presupuesto, se entiende no sólo como un documento unitario y contable, sino como un instrumento de desarrollo social y planificación de la economía del Estado, consolidándose así su naturaleza previsor, planificadora y de control efectivo, con el objeto de satisfacer dentro del marco de los principios constitucionales, los fines públicos para los cuales el Estado fue creado. Su función no consiste simplemente en regular la actividad del Estado que tenga incidencia financiera, sino más bien en autorizar que se destinen anualmente los fondos necesarios para que el Gobierno pueda desarrollar las actividades preestablecidas por el ordenamiento vigente. Son acuerdos de pago que hace el Estado dentro de sus obligaciones pero también dentro de la política que regula la buena administración pública. Sentencia 4884-2002.

Materias ajenas:

a) La responsabilidad penal. Dejamos fuera del alcance de la rendición de cuentas, pese a que puede jugar un papel de autorrestricción, el ejercicio de las acciones derivadas de la responsabilidad penal en que pueden incurrir los titulares de funciones públicas. De este modo, consideramos que la puesta en marcha de la represión penal con la intervención del Ministerio Público y eventualmente la jurisdicción penal, es un ejercicio externo a la rendición de cuentas, si bien puede tener su origen en ella.

b) El control de regularidad normativo jurisdiccional. Igualmente consideramos fuera del concepto esencial de la rendición de cuentas, el control jurisdiccional de la regularidad de la actividad administrativa (jurisdicción contencioso-administrativa o jurisdicción constitucional). La intervención jurisdiccional en estos casos opera básicamente como un control de regularidad normativo, ajeno a los resultados de la acción administrativa. Incluso, puede llegar a haber decisiones jurisdiccionales lesivas al interés general, pero ese es un factor que no puede tener en cuenta el juez al momento de efectuar el control jurisdiccional de constitucionalidad o de legalidad. Lo anterior no desconoce que el control de regularidad puede llegar a tener incidencia refleja en la rendición de cuentas cuando se utiliza para garantizar el acceso a la información o exigir la respuesta de la Administración.

c) El control de regularidad normativo en sede administrativa. El ejercicio de los recursos administrativos, ante la propia Administración o las diversas instancias resolutorias independientes en sede administrativa (Tribunales administrativos) no son ejercicio de la rendición de cuentas. Al igual que con el control de regularidad jurisdiccional, puede presentarse aquí un efecto reflejo cuando estos recursos tienen como finalidad hacer posible la rendición de cuentas.

2. Los sujetos institucionales activos de la rendición de cuentas.

Analizaremos a continuación los diferentes sujetos activos que intervienen en la rendición de cuentas de acuerdo con el ordenamiento jurídico costarricense.

a) La Asamblea Legislativa.

Es el sujeto activo de la rendición de cuentas por excelencia. Dado el escaso peso que tiene el elector, a través del cuerpo electoral, como elemento de influencia en la conducta de los titulares de las competencias públicas, en nuestro sistema, el principal papel en el control de los resultados del aparato público está asignado a la Asamblea Legislativa.

La potestad de legislar reside en el pueblo, quien la delega mediante el sufragio en la Asamblea Legislativa⁴⁰. En un sistema democrático efectivamente representativo, no cabe duda que la Asamblea Legislativa es la voz autorizada del pueblo, y es el órgano legitimado para ejercer la supervisión general del funcionamiento del sector público. De hecho, en Costa Rica se maneja sin mucha discusión la afirmación de que ese órgano es el Primer Poder de la República, en la medida que se entiende que es el foro de representación de toda la sociedad.

La rendición de cuentas la ejerce directamente la Asamblea Legislativa a través de las comisiones parlamentarias y las interpelaciones a los Ministros de Gobierno. En forma indirecta lo hace por medio de su órgano auxiliar la Contraloría General de la República.

⁴⁰ Artículo 105 de la Constitución Política.

b) La Contraloría General de la República.

Por mandato constitucional la Contraloría General de la República ejerce la fiscalización superior de la Hacienda Pública. Su funcionamiento aparece regulado por su Ley Orgánica No. 7428 de 7 de setiembre de 1994. Este órgano es el más importante auxiliar de la Asamblea Legislativa en la puesta en práctica de la rendición de cuentas. Su papel aparece definido por la Constitución en los siguientes términos:

“Artículo 183.- La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

El Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o proceder incorrectos. “

c) La Defensoría de los Habitantes.

De rango infraconstitucional, la Defensoría de los Habitantes está adscrita a la Asamblea Legislativa, y actúa como un órgano auxiliar en la fiscalización del funcionamiento del aparato público en general. La Ley de su crea-

ción, No. 7319 de 17 de noviembre de 1992, define su misión como sigue:

“Artículo 1.- Atribución general.

La Defensoría de los Habitantes de la República es el órgano encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes.

Este órgano velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes.

(Así reformado por el artículo 2 de la ley No.7423 del 18 de julio de 1994)

d) La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Mediante Ley 7593 de 9 de agosto de 1996 se creó la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos⁴¹, como una institución autónoma, con la misión de:

“a) Armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestatarios de los servicios públicos definidos en esta ley y los que se definan en el futuro.

b) Procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestatarios de los servicios públicos.

c) Asegurar que los servicios públicos se brinden de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 3 de esta ley.

d) Formular y velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y

⁴¹ La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos vino a sustituir al Servicio Nacional de Electricidad, que cumplía funciones mucho más limitadas y se rigió por la Ley 258 de 18 de agosto de 1941.

confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima, los servicios públicos sujetos a su autoridad.

e) Coadyuvar con los entes del Estado, competentes en la protección del ambiente, cuando se trate de la prestación de los servicios regulados o del otorgamiento de concesiones.

f) Ejercer, conforme lo dispuesto en esta ley, la regulación de los servicios públicos definidos en ella..”⁴²

Aunque en la práctica ha sido difícil que este órgano supere la función de fijador de tarifas de servicios públicos, la legislación vigente le permite implementar en un futuro una función de supervisión de los servicios públicos bajo su control.

e) Otros sujetos institucionales activos de rango infraconstitucional.

Existen otros órganos con funciones relacionadas con la supervisión del funcionamiento de instancias estatales que tradicionalmente se relacionan con la rendición de cuentas, pero que en sentido estricto no forman parte del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, tales como la Procuraduría General de la República (que en Costa Rica no tiene asignado el ejercicio de la acción penal) el Ministerio Público, la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones. La función de estos órganos en la rendición de cuentas es indirecta, ya que su función tiende a la generación de información confiable o a velar por el cumplimiento de la Ley en sentido general.

⁴² Artículo 4 Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

f) Sujetos pasivos con un papel fundamental en la puesta en práctica de la rendición de cuentas.

El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación, pese a catalogar como sujetos pasivos según la clasificación que asumimos, tienen asignadas responsabilidades de primer orden en el proceso de rendición de cuentas.

En primer lugar, al Ministerio de Hacienda le corresponde la rectoría del Sistema de Administración Financiera (artículo 28 LAFPP), y a través de la Dirección General de Presupuesto Nacional, le corresponde la rectoría sobre el Subsistema de Presupuesto del Gobierno Central (artículo 32 LAFPP). Esto significa que la implantación de la presupuestación por resultados y las técnicas que harán posible una efectiva rendición de cuentas, descansa sobre la forma en que el Ministerio de Hacienda logre implementar los nuevos mandatos derivados de la LAFPP y de la Ley General de Control Interno en el seno del Gobierno Central.

En segundo término, el Ministerio de Planificación, tal y como lo dispone el art. 4 de la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 2 de mayo de 1974, tiene a su cargo la preparación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, pieza esencial dentro del modelo de presupuestación por resultados y por ende de la rendición de cuentas.

Debemos aclarar entonces que si para efectos de teorización, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación se colocan en la categoría de sujetos pasivos, esto no significa en ningún momento que su responsabilidad en la puesta en práctica de la nueva presupuestación y los sistemas de control interno no sea de primer orden ni que ellos no sean los directos responsables de contribuir a sentar las bases para una efectiva rendición de cuentas.

Una aclaración similar sería procedente respecto del conjunto del sector público en el sentido que su clasificación como sujetos pasivos de la rendición de cuentas, no significa el desconocimiento de su obligación de establecer las prácticas y organización internas necesarias para hacer posible una rendición de cuentas moderna, y allí reside precisamente su condición de sujetos pasivos, en su obligación de someterse a un tercer ente u órgano para dar cuentas de su desempeño.

3.- Las competencias de los sujetos institucionales activos.

a) Las competencias de la Asamblea Legislativa en materia de rendición de cuentas.

Las competencias de la Asamblea Legislativa en materia de rendición de cuentas se habían centrado tradicionalmente en las investigaciones por medio de comisiones especiales. En realidad ese papel limitado del control político se ha transformado sustancialmente con la conformación a partir de mayo de 2002 de una Asamblea Legislativa con una composición multipartidista. Las comisiones permanentes juegan un papel más activo de interpelación cotidiana a los Ministros, se han creado comisiones especiales de investigación con temas muy amplios y se ha iniciado un proceso de control previo en materia presupuestaria mediante la exigencia de parámetros para la evaluación de los resultados, y se ha llegado incluso a rechazar la liquidación de la ejecución del presupuesto. Este cambio en la concepción de la función de la Asamblea Legislativa no requirió de una reforma constitucional, aunque la reforma al artículo 11 ayudó a completar el cuadro general ya existente en la Constitución.

Analizaremos a continuación cada una de las competencias que actualmente ejerce la Asamblea Legislativa en materia de rendición de cuentas:

i) La rendición de cuentas por medio de comisiones legislativas.

El control político parlamentario es una de las expresiones más acabadas de la rendición de cuentas. Esta competencia aparece definida en el inciso 23 del artículo 121 de la Constitución Política:

“Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

...

23) Nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente.

Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla”.

Tradicionalmente se ha entendido que esta competencia se ejerce por medio de comisiones especiales. En el pasado el trabajo de estas comisiones estuvo caracterizado por su utilización con fines partidistas y había caído en un nivel marcado de desprestigio. A lo anterior hay que agregar que la jurisprudencia reiterada de la Sala Constitucional, al negar efectos jurídicos a los informes de la Comisión, condujo a que el resultado de estas investigaciones se convirtiera prácticamente en letra muerta. Otra gran deficiencia del manejo de esta herramienta esencial de la rendición de cuentas, consiste en la obligación de que los informes de las comisiones sean aprobados por el Plenario legislativo, lo cual puede facilitar el empleo de prácticas obstruccionistas que en el pasado han impedido que se voten gran cantidad de informes.

En el último año se ha observado una tendencia a maximizar el empleo de esta competencia. En primer lugar, parece tomar cuerpo la idea de que para ejercer esta atribución directamente señalada por la Constitución, no es necesario que se constituya una comisión especial, ya que es posible que las Comisiones permanentes asuman funciones de investigación en las materias de sus respectivas competencias.

Por otra parte, se ha intentado sistematizar por áreas afines el trabajo de las comisiones especiales, con la creación de siete grandes comisiones distribuidas por materia⁴³ con el propósito de racionalizar el esfuerzo legislativo.

ii) La rendición de cuentas por medio de interpelaciones y censuras a los Ministros.

Esta atribución aparece establecida en el inciso 24) del artículo 121 de la Constitución:

“Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

...

24) Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

⁴³ En la sesión plenaria 81 de 25 de setiembre de 2002, la Asamblea Legislativa integró cinco Comisiones Especiales (denominadas megacomisiones), encargadas de ejercer el control político de acuerdo con la especialidad que se le asignó a cada una de ellas.

Se exceptúan de ambos casos, los asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes.”

La forma en que aparece desarrollada esta competencia en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, parece indicar que la interpelación únicamente la puede efectuar el Plenario Legislativo:

“Artículo 185. Moción de Interpelación

Tienen derecho los diputados de pedir a la Asamblea que acuerde llamar a cualquiera de los Ministros de Gobierno, sea para interpelarlo o para que dé informes o explicaciones sobre los asuntos que se discuten. La moción que se presente para el caso, es una moción de orden.

Artículo 186. Visita del Ministro

Cuando en atención al llamado, ingrese el Ministro al recinto de la Asamblea, el Presidente le informará el motivo de su comparecencia y le concederá inmediatamente la palabra para que haga la exposición o dé las explicaciones del caso. Una vez concluida la intervención del Ministro, se les concederá la palabra a los diputados que deseen hacerle preguntas concretas.”

La práctica parlamentaria de los últimos años ha llevado a extender la comparecencia de los Ministros a las Comisiones parlamentarias, permanentes y especiales, como corresponde a un pleno ejercicio de la atribución competencial señalada en el inciso 24 del artículo 121 citado. Vista en conjunto con el artículo 11, esta es en realidad una forma más completa de interpelación que la contemplada en el Reglamento de la Asamblea Legislativa.

iii) La rendición de cuentas por medio de la aprobación de presupuestos de la República.

De acuerdo con el inciso 11 del artículo 121 de la Constitución Política, le corresponde a la Asamblea Legislativa dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Al constituirse los presupuestos como el límite de acción de los Poderes Públicos (art. 180 de la Constitución Política) la aprobación de los presupuestos se convierte en una verdadera herramienta de control sobre el contenido de la actividad pública.

Con la promulgación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131 de 18 de setiembre de 2001, los presupuestos pasaron a ser una herramienta que integra la planificación y las bases para la evaluación de resultados de acuerdo con criterios de economía, eficacia y eficiencia:

“Artículo 4.- Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.

Artículo 5.- Principios presupuestarios

Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

e) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.”

Aunque pasará un tiempo antes de que estos principios de expresen plenamente en el Presupuesto de la República, es por medio de su trámite de aprobación que la Asamblea Legislativa puede sentar las bases para una efectiva rendición de cuentas ⁴⁴.

iv) La rendición de cuentas por medio del conocimiento de la liquidación de los presupuestos de la República.

La liquidación definitiva de los presupuestos de la República le corresponde a la Asamblea Legislativa, según lo dispone el artículo 181 de la Constitución Política:

“Artículo 181.- El Poder Ejecutivo enviará a la Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios que se hubieran acordado, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; la Contraloría deberá remitirla a la Asamblea, junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente. La aprobación

⁴⁴ El Presupuesto para el período 2003 fue preparado con desconocimiento de estos mandatos, según se puede apreciar en el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2003, Contraloría General de la República, 2002.

o improbación definitiva de las cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa.”

La Asamblea Legislativa puede improbar la liquidación definitiva durante el proceso de rendición de cuentas, tal y como sucedió con la liquidación del Presupuesto del 2001⁴⁵.

v) La rendición de cuentas por medio del Mensaje Presidencial.

El artículo 139 de la Constitución dispone en su inciso 4 como un deber del Presidente de la República : “[P]resentar a la Asamblea Legislativa, al iniciarse el primer período anual de sesiones, un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la Administración y al estado político de la República y en el cual deberá, además, proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno y el progreso y bienestar de la Nación”.

Aunque en realidad el mensaje del Presidente al Congreso ha sido trivializado al punto que dista mucho de poder ser denominado una variedad de rendición de cuentas, la disposición constitucional citada parte del concepto correcto cual es la obligación del Presidente de la República de informar sobre el estado de la República.

b) Las competencias de la Contraloría General de la República en materia de rendición de cuentas.

La Contraloría General de la República es parte fundamental del proceso de rendición de cuentas. Las atribucio-

⁴⁵ Ver dictamen de mayoría negativo la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativo, de fecha 14 de noviembre de 2002.

nes de este órgano son de carácter constitucional y carácter legal.

i) Competencias de rango constitucional.

El marco competencial señalado por la Constitución Política a cargo de la Contraloría General de la República aparece esencialmente en el artículo 184:

“Artículo 184.- *Son deberes y atribuciones de la Contraloría:*

1) *Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella.*

2) *Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;*

3) *Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;*

4) *Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;*

5) *Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.”*

Otras referencias constitucionales expresas las encontramos en: artículo 24: revisión de libros de contabilidad de acuerdo con la Ley, artículo 175: aprobación y fiscalización

de presupuestos municipales, artículo 179: informe para aumento del Presupuesto con señalamiento de nuevos ingresos, artículo 180: autorización de gastos en casos de necesidades urgentes o imprevistas en caso de guerra, conmoción interna o calamidad pública, artículo 181: remisión a la Asamblea de la liquidación del Presupuesto de la República, artículo 187: conocimiento de informe sobre no publicación de gastos.

Por supuesto que al desarrollarse el contenido del artículo 11 de la Constitución Política el papel de la Contraloría General de la República dentro del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas debe ser de primer orden.

ii) Competencias de rango legal.

Las competencias de rango legal de la Contraloría General de la República se pueden dividir en dos grandes grupos: aquellas que son producto del desarrollo de su competencia esencial de rango constitucional y las que son consideradas como atípicas por no corresponder al contenido esencial de sus funciones.

De acuerdo con el inventario de asignaciones legales preparado por la propia Contraloría General de la República, de las 641 competencias asignadas por el legislador, 286 califican como atípicas⁴⁶.

Nos referiremos a continuación a los cuerpos legales de mayor relevancia para los efectos de la rendición de cuentas.

⁴⁶ Se excluye del total de 654 competencias del inventario, 13 competencias de rango constitucional. Ver inventario de competencias legales preparado por la Contraloría General de la República.

α) Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Esta Ley, No. 7428 de 7 de setiembre de 1994, es el cuerpo normativo que desarrolla las competencias esenciales de la Contraloría General de la República. El artículo 11 de esta Ley resume el objetivo general de dicho conjunto normativo:

“Artículo 11.- Finalidad del ordenamiento de control y fiscalización superiores.

Los fines primordiales del ordenamiento contemplado en esta Ley, serán garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República, de conformidad con esta Ley.”

Es precisamente este artículo el que introdujo desde 1994 un cambio de gran dimensión en lo que había sido el papel tradicional de la Contraloría General de la República desde su creación. Este cambio consistió en la incorporación del concepto de eficiencia en el manejo de los fondos públicos, que es precisamente el mismo que ahora asume rango constitucional con la Reforma 8003 de repetida cita ⁴⁷.

El resto de funciones de la CGR se desarrolla a lo largo de su Ley Orgánica: la fiscalización presupuestaria (art. 18 a 20), la potestad de realizar auditorías (art. 21), la potestad de investigación (art. 22) , la potestad de dirección en

⁴⁷ El artículo 17 de esa misma Ley disponía que dicho control de eficiencia se ejercería “de acuerdo con la disponibilidad de sus recursos, para lo cual rendirá los informes con las conclusiones y recomendaciones pertinentes, efectuará las prevenciones y dictará las instrucciones y las órdenes procedentes”. La implantación de ese control ha sido paulatina y no se culminará hasta que termine de implantarse una verdadera cultura de control interno en cada órgano y ente.

materia de fiscalización y esencialmente control interno (art. 24) potestades sobre control de ingresos y exoneraciones (art. 25), potestades sobre auditorías internas (art. 26)⁴⁸, facultad de anulación de actos y contratos (art. 28) y la potestad consultiva (art. 29).

β) Ley General de Control Interno. Es mediante la Ley General de Control Interno, No. 8292 de 31 de julio de 2002, promovida por la propia Contraloría General de la República y basada en los lineamientos de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI por sus siglas en inglés), que se sientan las bases para una efectiva evaluación de resultados. En realidad, los insumos necesarios para llevar a cabo la rendición de cuentas no pueden obtenerse si no es por medio de la implementación de un sistema de control interno⁴⁹

La Contraloría General de la República ha definido el control interno como:

“La serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en torno a la consecución de los objetivos de la organización, fundamentalmente en las siguientes categorías: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarrero, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; b) Confiabilidad y oportunidad de la información; c)

⁴⁸ Estas potestades sobre auditorías internas se encuentran ampliadas en la Ley General de Control Interno No. 8292 de 31 de julio de 2002.

⁴⁹ Ver “Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government”, Internal Control Standards Committee, International Organization of Supreme Audit Institutions, 2001.

*Eficiencia y eficacia de las operaciones; y d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*⁵⁰

La importancia para la rendición de cuentas de un efectivo control interno se destaca en la siguiente interpretación que hace la Contraloría General de la República sobre la rendición de cuentas:

*“El jerarca y los funcionarios de todos los niveles de la organización son los responsables de distribuir y utilizar convenientemente los recursos financieros, materiales, tecnológicos y humanos con que cuenta la organización para asegurar la generación de los resultados esperados. En consecuencia, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, legales y técnicas vigentes, deben estar preparados para rendir cuentas en cualquier momento (como mínimo anualmente) ante la instancia que corresponda, acerca del uso de los recursos y de los resultados de la aplicación de éstos a las actividades organizacionales. Con ese fin, el sistema de control interno debe ser tal que refuerce y apoye el compromiso por la rendición de cuentas, mediante un sistema de información gerencial que permita disponer de la información precisa para la evaluación del desempeño y la consecuente toma de decisiones.”*⁵¹

γ) Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos No. 8131 de 18 de setiembre de 2001. Pese a que es una ley de aplicación general para todo el sector público, su plena vigencia recae en gran medida en

⁵⁰ Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, M-1-2002-CO-DDI, Publicado en La Gaceta N° 107 del 5 de junio, 2002, pag.15.

⁵¹ IBIDEM, pag. 88

la fiscalización de su cumplimiento por parte de la Contraloría General de la República. Mediante esta Ley se incorporan algunos de los mandatos más importantes para el pleno ejercicio de la rendición de cuentas, de los cuales reseñaremos las más relevantes.

Es de destacar que desde la definición de los fines de la Ley (art. 3) se acentúa sobre la necesidad de:

Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión.

Definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas aquí regulados.

La sujeción al Plan Nacional de Desarrollo como técnica por excelencia para integrar los esfuerzos del conjunto del sector público aparece establecido como un mandato directo por el artículo 4:

“Artículo 4.- Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que

corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.”

El desarrollo de los principios presupuestarios por el artículo 5 contempla los elementos técnicos básicos para diseñar una efectiva rendición de cuentas.

“Artículo 5.- Principios presupuestarios

Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

e) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

g) Principio de publicidad. En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles”.

Por su parte el contenido obligatorio de los presupuestos, definido en el artículo 8 hace obligatorio que los presupuestos consideren obligatoriamente la “programación de actividades y metas esperadas para el período, según el nivel de detalle definido en el reglamento”. (inciso c).

Esta disposición se complementa con la definición de los objetivos del Subsistema de Presupuesto por parte del artículo 31:

“a) Presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica, de modo que el presupuesto refleje las prioridades y actividades estratégi-

cas del Gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

c) Velar porque la ejecución presupuestaria se programe y desarrolle coordinadamente, utilizando los recursos según las posibilidades financieras, la naturaleza de los gastos y los avances en el cumplimiento de los objetivos y las metas.

d) Dar seguimiento a los resultados financieros de la gestión institucional y aplicar los ajustes y las medidas correctivas que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como el uso racional de los recursos públicos.”

La responsabilidad de la preparación del presupuesto recae en la Dirección General de Presupuesto Nacional, rector del Subsistema de Presupuesto, sin embargo el artículo 32 de esta Ley al definir sus competencias señala una participación importante de la Contraloría General de la República:

“ Elaborar, junto con la Contraloría General de la República, y dictar los criterios y lineamientos generales que informen las normas técnicas del proceso de programación, presupuestación y evaluación presupuestaria del sector público.” (inciso c).

La Contraloría General de la República interviene además en la emisión de un informe técnico sobre el Proyecto de Presupuesto de la República, tal y como lo dispone el artículo 40:

“Artículo 40.- Apoyo en el proceso de discusión
Para facilitar el análisis y la toma de decisiones, en el proceso de discusión del proyecto de presupuesto, la Asamblea Legislativa podrá requerir los servicios de funcionarios de otros órganos e instituciones públicas especializados en la materia.

La Contraloría General de la República enviará, a la Asamblea Legislativa, a más tardar el 30 de setiembre del año que corresponda, un informe técnico sobre el proyecto de ley de presupuesto nacional. Para ello, el Poder Ejecutivo le remitirá, en la fecha fijada en el artículo 178 de la Constitución Política, copia del proyecto junto con la información razonable que la Asamblea haya solicitado con la debida anticipación, de conformidad con el reglamento de esta Ley.”

El Ministerio de Hacienda debe remitir obligatoriamente informes a la Contraloría General de la República:

“Artículo 52.- Envío de informes a la Contraloría General de la República

A más tardar el 1° de marzo, el Ministerio de Hacienda deberá remitir a la Contraloría General de la República los siguientes informes: el resultado contable del período, el estado de tesorería, el estado de la deuda pública interna y externa, los estados financieros consolidados de los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1, la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto nacional, el informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo y el informe anual sobre la administración de bienes.

También, a más tardar en esa misma fecha, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica remitirá, a la Contraloría General de la República, el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país.

Tanto el informe de resultados físicos de los programas como el informe sobre el cumplimiento de las

acciones estratégicas que elaborarán el Ministerio de Hacienda y el de Planificación Nacional y Política Económica respectivamente, incluirán los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. De conformidad con las disposiciones constitucionales, la Contraloría deberá remitir estos informes y su dictamen a la Asamblea Legislativa.”

La sujeción del sector descentralizado a la nueva técnica de presupuestación se logra por la vía del artículo 53: “Artículo 53.- Criterios para elaborar proyectos de presupuesto

Los entes y órganos cuyos presupuestos deban ser aprobados por la Contraloría General de la República, según las disposiciones constitucionales y legales vigentes, deberán preparar sus proyectos de presupuesto ordinarios o extraordinarios y sus modificaciones, atendiendo las normas técnicas dictadas por la Contraloría General de la República, los criterios y lineamientos generales citados en el inciso a) del artículo 31 de esta Ley y los lineamientos sobre política presupuestaria que emita el Presidente de la República o el órgano competente. Se presentarán a la Contraloría para su aprobación o improbación.”

Esta competencia da cobertura adicional al proceso de actualización de las técnicas de presupuestación que ha venido implantando la Contraloría General de la República, en particular a partir de 1988 con la promulgación del “Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades descentralizadas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, publicado en La Ga-

ceta No. 183 del 27 de setiembre de 1988, complementado posteriormente con las circulares 8270-2000 y 8060-2000 y con la “Circular con algunas disposiciones legales y técnicas sobre el sistema planificación-presupuesto de los entes y órganos, sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República” de 17 de agosto de 2002, ya con la Ley que comentamos en vigencia.

La rendición de cuentas no es posible sin informes sobre evaluación, de ahí la importancia del artículo 55:

“Artículo 55.- Informes sobre evaluación

Las entidades y los órganos indicados en los incisos a), b), c) y d) del artículo 1 de esta Ley, presentarán los informes periódicos y finales de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas, conforme a las disposiciones tanto del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como de la Contraloría General de la República, para los efectos de evaluar el sector público. Las fechas para presentar los informes periódicos serán fijadas por el Reglamento de esta Ley. Sin embargo, los informes finales deberán presentarse a más tardar el 1 de marzo de cada año.

Estos órganos establecerán la coordinación necesaria a fin de que los requerimientos de información sean lo más uniformes posible y consistentes con las necesidades de cada uno, sin que esto implique duplicidad de funciones.”

Todas estas disposiciones imprescindibles para el proceso de rendición de cuentas culminan con la obligación de evaluar los resultados:

“Artículo 56.- Resultados de la evaluación

El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, deberán evaluar los resultados de la gestión institucional para garantizar tanto el cumplimiento de objetivos y metas como el uso racional de los recursos públicos. Asimismo, elaborarán y presentarán, a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, informes periódicos sobre los resultados de la evaluación realizada según el artículo anterior, de conformidad con la materia de su competencia; todo sin perjuicio de las atribuciones correspondientes a la Contraloría General de la República, en materia de fiscalización superior de la Hacienda Pública.

Además, ambos Ministerios elaborarán conjuntamente un informe de cierre del ejercicio presupuestario y lo presentarán a la Autoridad Presupuestaria para que lo conozca y proponga recomendaciones al Presidente de la República. Todos los informes de evaluación generados por la Administración estarán a disposición de la Contraloría para los efectos del cumplimiento de sus atribuciones.”

c) Las competencias de la Defensoría de los Habitantes:

La Ley de la Defensoría de los Habitantes No. 7319 de 17 de noviembre de 1992, es en realidad sumamente amplia al definir las competencias de este órgano, al punto que su artículo primero le asigna como tarea la protección de los derechos e intereses de los habitantes y velar porque “el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios

generales del Derecho”. Hay que entender el funcionamiento de la Defensoría de los Habitantes dentro del contexto general de los órganos similares en que se inspiró, es decir las defensorías de los derechos humanos diseñadas siguiendo el ejemplo de la figura del Ombudsman escandinavo.

La Ley de la Defensoría establece una serie de competencias sumamente claras en cuanto al nivel de acatamiento y colaboración que deben prestar los servidores públicos.

De conformidad con el artículo 12: “ puede iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de las actuaciones materiales, de los actos u omisiones de la actividad administrativa del sector público” y podrá “inspeccionar las oficinas públicas, sin previo aviso y requerir de ellas toda la documentación y la información necesarias para el cumplimiento de sus funciones; las cuales les serán suministradas sin costo alguno”. De la misma manera los funcionarios públicos, citados deben comparecer personalmente, el día y la hora señalados caso contrario podrán ser obligados a comparecer por medio de la Fuerza Pública. La negativa a brindar información o la obstaculización de la investigación hace incurrir en el delito de desobediencia. (art. 26)

A su vez el titular de la Defensoría de los Habitantes está obligado a rendir, anualmente, a la Asamblea Legislativa, un informe escrito, en la primera semana de junio, sobre el cumplimiento de sus labores. Y en la última semana de junio, debe comparecer ante la Asamblea Legislativa, para defender oralmente su informe. (art. 15).

Cualquier persona puede solicitar la intervención de la Defensoría de los Habitantes (art. 16) sin sujetarse a ningún tipo de legitimación formal.

d) Las competencias de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

La Ley de la Autoridad Reguladora, No. 7593 de 9 de agosto de 1996, le asigna la responsabilidad de “formular y velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima, los servicios públicos sujetos a su autoridad.”

En realidad la competencia de dicha Autoridad se limita a la lista de servicios públicos expresamente señalados por el artículo 5 de su Ley de creación, que son:

- “a) Suministro de energía eléctrica en las etapas de generación, trasmisión, distribución y comercialización.*
- b) Los servicios de telecomunicaciones cuya regulación esté autorizada por ley.*
- c) Suministro del servicio de acueducto y alcantarillado, incluyendo agua potable, recolección, tratamiento y evacuación de aguas negras, aguas residuales y pluviales.*
- d) Suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, dentro de los que se incluyen: 1) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados a abastecer la demanda nacional en planteles de distribución y 2) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados al consumidor final. La Autoridad Reguladora deberá fijar las tarifas del transporte que se emplea para el abastecimiento nacional.*
- e) Riego y avenamiento, cuando el servicio se presta por medio de una empresa pública o por concesión o permiso.*
- f) Cualquier medio de transporte público remunerado de personas, salvo el aéreo.*

- g) *Los servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales.*
- h) *Transporte de carga por ferrocarril.*
- i) *Recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales.”*

Respecto de estos servicios la Autoridad dispone de una serie de competencias de fiscalización muy precisas:

“Artículo 5.- Funciones

En los servicios públicos definidos en este artículo, la Autoridad Reguladora fijará precios y tarifas; además, velará por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, según el artículo 25 de esta ley.

Artículo 6.- Obligaciones de la Autoridad Reguladora

Corresponden a la Autoridad Reguladora las siguientes obligaciones:

...

- b) *Realizar inspecciones técnicas de las propiedades, plantas y equipos destinados a prestar el servicio público, cuando lo estime conveniente para verificar la calidad, confiabilidad, continuidad, los costos, precios y las tarifas del servicio público.*

Artículo 25.- Reglamentación

La Autoridad Reguladora emitirá los reglamentos que especifiquen las condiciones de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima con que deberán suministrarse los servicios públicos, conforme a los estándares específicos existentes en el país o en el extranjero para cada caso. El Poder Ejecutivo promulgará estos reglamentos.”

4.- Los sujetos no-institucionales en la rendición de cuentas.

Los sujetos reseñados en este aparte despliegan su actividad como resultado del ejercicio de garantías individuales reconocidas en la Constitución Política: la libertad de asociación (art. 25), la libertad de reunión y manifestación (art. 26), la libertad de expresión (art. 28), la libertad de prensa (art. 29), el derecho de petición (art. 27) y el derecho de información (art. 30). A pesar de no ser titulares de competencias públicas, ejercen un papel efectivo en la puesta en práctica de la rendición de cuentas.

a) Los ciudadanos. El reconocimiento de las garantías individuales citadas en el párrafo anterior son el conducto por el cual los ciudadanos son titulares de una situación jurídica subjetiva en virtud de la cual pueden hacer peticiones y exigir información a las autoridades públicas. Esta es la forma más elemental e inorgánica de la rendición de cuentas, pero puede desencadenar la puesta en funcionamiento de la rendición de cuentas a cargo de los sujetos institucionales.

Además de acudir directamente a las instancias públicas, los ciudadanos pueden canalizar por medio de los sujetos institucionales cualquier denuncia sobre el funcionamiento del aparato público o incluso denunciar ante la negativa misma a brindar información. Para acudir a plantear una denuncia ante la Contraloría General de la República o la Defensoría de los Habitantes no se requiere de ninguna legitimación especial.

En caso de irrespeto al derecho de petición y acceso a la información de los ciudadanos, estos pueden acudir a la protección de la jurisdicción constitucional especializada a interponer un Recurso de Amparo.

b) Los Partidos Políticos. Pese a su innegable interés público, los partidos políticos no son entes públicos⁵² y por tanto debemos clasificarlos dentro de las expresiones no institucionales de la rendición de cuentas. Su función fiscalizadora se explica dentro del contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, en donde el poder es alternativo, o al menos debe someterse a validación periódica por parte de los electores. De este modo las fuerzas políticas que no acceden al poder se convierten en partidos de oposición, que en el buen sentido de la palabra, implica un seguimiento continuo de las actuaciones del Gobierno con el propósito de señalar alternativas o cuestionar las decisiones o los resultados obtenidos por los jefes públicos. Los partidos políticos se expresan tanto por medio de sus voceros oficiales como por medio de su trabajo parlamentario, cuya más importante expresión, las fracciones legislativas, descansan sobre el concepto de pertenecer y acceder a la Asamblea Legislativa por intermedio de un Partido Político⁵³. Al ser la Asamblea Legislativa la máxima instancia de ejercicio de la rendición de cuentas, los partidos políticos asumen una posición de primera importancia en la profesionalización y especialización de las funciones de control político.

b) Grupos de interés. Al igual que en la mayoría de las democracias occidentales en Costa Rica los grupos de interés asumen un papel relevante en la exigencia de cuentas a las autoridades públicas. Las organizaciones con un papel más constante son la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, la Cámara de Industrias, la Unión Cos-

⁵² En sentido contrario se ha pronunciado la Sala Constitucional que inexplicablemente ha sostenido que los partidos políticos son entes públicos no estatales. Ver sentencia 5100-1997.

⁵³ El funcionamiento de las fracciones legislativas está sujeto a la existencia de los partidos políticos, según lo dispone el artículo 7 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

tarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, la Asociación Nacional de Fomento Económico y la Academia de Centroamérica. Otras instancias como los sindicatos de educadores o del sector salud, o las corporaciones de productores (arroz, café, leche, azúcar) no juegan un papel en la rendición de cuentas, ya que se limitan a su función base de reivindicaciones corporativas.

c) Organismos No Gubernamentales. Son diversos los organismos no gubernamentales que coadyuvan en el proceso de rendición de cuentas. En Costa Rica podemos destacar el papel de las organizaciones ambientalistas, Transparencia Internacional y Casa Alianza⁵⁴.

d) Medios de Comunicación. No podría concebirse un funcionamiento pleno de la rendición de cuentas sin contar con el apoyo a la transparencia y la denuncia pública que efectúan en la sociedad moderna los medios de comunicación. El pleno reconocimiento de la libertad de prensa por el artículo 29 de la Constitución Política, no se corresponde con las restricciones derivadas de la regulación de la responsabilidad de los medios de comunicación que restringe en algunos casos la posibilidad de denunciar situaciones irregulares en el manejo de los asuntos públicos. El marco legal en que se ejerce la libertad de prensa limita el alcance que los medios de comunicación podrían desempeñar como catalizador de la rendición de cuentas.

⁵⁴ Casa Alianza ha jugado un papel significativo en la exposición de la ineficiencia estatal en el cumplimiento de sus obligaciones respecto de la infancia.

5.- Los efectos del ejercicio de las competencias en la rendición de cuentas.

Ya hemos visto el instrumental de que se dota a los sujetos institucionales para la puesta en práctica de la rendición de cuentas. Analizaremos a continuación los efectos del ejercicio de esas competencias, área en la cual encontramos algunas de las mayores debilidades del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas..

a) Los efectos del ejercicio de las competencias parlamentarias.

i) Los efectos de las decisiones de las comisiones legislativas. Los efectos de las recomendaciones de las comisiones legislativas nombradas en ejercicio de la competencia de control político establecida en el inciso 23) de la Constitución Política son esencialmente políticos. Desafortunadamente, la ausencia de una cultura de rendición de cuentas llevó a interpretar la responsabilidad política como ausencia de responsabilidad ⁵⁵, siendo que en todo país con cierto desarrollo institucional el incurrir en responsabilidad política implica la dimisión o la inhibición autoimpuesta para volver a ocupar cargos públicos. Hasta el momento esto no se interpreta así en Costa Rica en donde la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha confabulado para privar prácticamente de efectos las recomendaciones de la Asamblea Legislativa ⁵⁶.

⁵⁵ Ver crítica a esta situación en el comentario de prensa: “Una teoría peligrosa”, Rodolfo Saborío V. Diario La Nación, 12 de julio de 1998.

⁵⁶ “a las Comisiones de investigación les está prohibido invadir competencias de otros órganos. En este sentido, no pueden juzgar ni imponer penas a persona alguna, función propia del Poder Judicial, pues de lo contrario se constituirían en Tribunales Especiales, creados para el juzgamiento de un caso particular, con quebranto de lo dispuesto en los artículos 9 y 35 constitucionales.

Otra gran limitante para el despliegue de los efectos jurídicos del control político consiste en la necesidad de que los informes de las comisiones de investigación deban ser aprobados por el Plenario. Este requisito no es impuesto por la Constitución y lleva en la práctica a que se presente un enorme desfase temporal entre las conclusiones de una Comisión y su conocimiento y probable aprobación en el Plenario.

La facultad de control político es una facultad permanente pero en su aplicación y desarrollo reglamentario ha terminado siendo una facultad especial para cuya puesta en práctica se produce un enorme desgaste parlamentario. Este control político no es necesario que sea ejercido por comisiones especiales, ya que en tanto competencia natural y permanente del Congreso, podría ser ejercido por las Comisiones Permanentes, de acuerdo con el marco de competen-

Lo anterior permite concluir que dichas Comisiones no realizan funciones jurisdiccionales y, por ello, no se les ha conferido el poder de juzgar e imponer sanciones. Son órganos de carácter político -no judicial- cuya actividad principal consiste en la recolección de información, de la cual, por sí sola, no se derivan consecuencias jurídicas de ningún tipo para los servidores públicos o los particulares. Las Comisiones no juzgan ni imponen sanciones desde el punto de vista jurídico, sino que su función va encaminada a formar y a alimentar a la opinión pública sobre asuntos de interés general, e informar al Plenario sobre el resultado de la investigación, para que la Asamblea Legislativa pueda cumplir con la función de control político y social, no jurídico ni jurisdiccional, que la propia Constitución le encomienda. Podría decirse que el Poder Legislativo realiza, entonces, una suerte de juzgamiento político, pues su labor muchas veces puede culminar con una censura moral a funcionarios o particulares, por conductas que social o políticamente sean reprochables, aún cuando no pudieran ser objeto de juzgamiento por parte de los Tribunales de Justicia.” (Voto 6802-98).

cia de cada una de ellas definido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa.⁵⁷

ii) Los efectos de las interpelaciones y censuras. Las interpelaciones a los Ministros tienen un efecto puramente informativo y a lo sumo funciona como conducto para que los jefes ministeriales tengan conocimiento de la opinión de los representantes populares. La censura consagrada en el inciso 24) de la Constitución Política no tiene efectos vinculantes, lo cual debilita sustancialmente el alcance de la rendición de cuentas por esta vía. Este tipo de censura ni siquiera existe desarrollada para el resto de jefes de la Administración Pública, que ejecutan el 66% del presupuesto consolidado del sector público, lo cual nos habla de las limitaciones de los efectos de este mecanismo.

iii) Los efectos de la aprobación del presupuesto. La principal consecuencia de la aprobación del Presupuesto de la República, una vez que se cumpla a cabalidad el contenido de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, es el establecer los parámetros de acuerdo con los cuales podrán ser evaluados los resultados de los diferentes órganos cubiertos por ese instrumento. Estos parámetros van a hacer viable la evaluación de resultados de modo que la rendición de cuentas pueda llevar a responsabilizar a cada jefe por el desempeño de su cartera.

⁵⁷ Ver comentarios de prensa: “Cultura de rendición de cuentas”, Rodolfo Saborío V. Diario La Nación, 30 de setiembre de 2000 y “Control Parlamentario: rendición de cuentas permanente”, Rodolfo Saborío V. Diario La Nación, 23 de mayo de 2002. En este sentido ha habido diversas iniciativas de reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, de la cual vale señalar el proyecto 14801, que propone la creación de Comisiones Permanentes de Control Político.

iv) Los efectos de la aprobación o improbación de la liquidación del presupuesto. La Constitución no contempla los efectos jurídicos de la improbación de la liquidación del Presupuesto de la República. Ya el 14 de noviembre de 2002 la Comisión de Asuntos Hacendarios dictaminó negativamente la liquidación del Presupuesto de la República del 2001 sin que ello tuviera efecto alguno. Obviamente estamos en presencia de una laguna normativa que debe resolverse al menor plazo posible.

v) Los efectos del conocimiento del Mensaje Presidencial. El Reglamento de la Asamblea Legislativa dedica tan solo un artículo al tratamiento que debe darse al Mensaje Presidencial:

“Artículo 193. Debate reglado

Las sesiones del Plenario de la Asamblea Legislativa, del primer y segundo días hábiles después de cada primero de mayo, se dedicarán al análisis del mensaje constitucional del Presidente de la República.

Estos días se realizará sesión desde las quince horas y no se podrá levantar antes de las diecinueve horas.

Cada fracción de un solo diputado tendrá un turno de hasta media hora, las de dos o más diputados, de hasta una hora y las dos mayores, de hasta dos horas. La fracción de gobierno podrá hacer sus observaciones al final.”

Como se puede observar, del conocimiento del Mensaje Presidencial no se deriva ningún efecto jurídico, al punto que la Asamblea Legislativa no tiene siquiera la atribución de aprobarlo o improbarlo.

b) Los efectos del ejercicio de las competencias de la Contraloría General de la República.

El marco regulatorio de las competencias constitucionales y legales de la Contraloría General de la República tiene mucho mayor definición de los efectos jurídicos que el de las competencias parlamentarias.

En primer lugar, baste observar que del total de 654 competencias reseñadas en el Inventario de competencias de la Contraloría General de la República, 378 (57,77%) son de tipo previo y 276 (42,20) de tipo posterior. Esto significa que la mayoría de las competencias implican la dependencia de la conducta del sujeto pasivo a la decisión previa que adopte el Ente Fiscalizador, sin la cual no puede proceder a desplegar su actividad. Tenemos aquí un efecto de cumplimiento que no puede evadir el sujeto pasivo.

El efecto de la intervención de la Contraloría General de la República lo veremos a continuación en las leyes que tienen mayor relación con la rendición de cuentas:

α) Los efectos de la aplicación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Este cuerpo proporciona una serie de herramientas normativas que hacen que la intervención de la Contraloría General de la República pueda desplegar sus efectos:

La posibilidad de sancionar sujetos privados está consagrada por el artículo 7:

“Artículo 7.- Responsabilidad y sanciones a sujetos privados.

Aparte de las otras sanciones que pueda establecer el ordenamiento jurídico, la desviación del beneficio o de la liberación de obligaciones otorgadas por los componentes de la Hacienda Pública, hacia fines di-

versos del asignado, aunque estos sean también de interés público, facultará a la entidad concedente para suspender o revocar la concesión, según la gravedad de la violación cometida. También facultará a la Contraloría General de la República para ordenar que se imponga la sanción.

Cuando la desviación se realice en beneficio de intereses privados, del sujeto agente o de terceros, la concesión deberá ser revocada y el beneficiario quedará obligado a la restitución del valor del beneficio desviado, con los daños y perjuicios respectivos. En este caso, la recuperación del monto del beneficio desviado podrá lograrse, además, en la vía ejecutiva, con base en la resolución certificada de la Contraloría General de la República, a que se refiere el artículo 76 de esta Ley.

Los servidores de los sujetos pasivos concedentes de los beneficios, a que se refiere este artículo, serán responsables por conducta indebida, dolosa o gravemente culposa, en el ejercicio de los controles tendientes a garantizar el cumplimiento del fin asignado al beneficio concedido.”

La sujeción de los sujetos sometidos a la fiscalización superior de la Contraloría General de la República surte efectos no solamente por aplicación directa de la Ley, sino además por la adopción de normas, políticas y directrices que ese órgano puede emitir en su condición de órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, tal y como lo dispone el artículo 12:

”Artículo 12.- Organismo rector del ordenamiento.

La Contraloría General de la República es el organismo rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta Ley.

Las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan.

La Contraloría General de la República dictará, también, las instrucciones y órdenes dirigidas a los sujetos pasivos, que resulten necesarias para el cabal ejercicio de sus funciones de control y fiscalización.

La Contraloría General de la República tendrá, también, la facultad de determinar entre los entes, órganos o personas sujetas a su control, cuáles deberán darle obligada colaboración, así como el marco y la oportunidad, dentro de los cuales se realizará esta y el conjunto razonable de medios técnicos, humanos y materiales que deberán emplear.”

La Contraloría General de la República dispone de amplias facultades para acceder a la información que requiere en el ejercicio de sus funciones de fiscalización:

“Artículo 13.- Garantía de acceso y disposición de información

Con las salvedades de orden constitucional y legal para cumplir con sus cometidos, la Contraloría General de la República tendrá acceso a cualquier fuente o sistema de información, registro, documento, instrumento, cuenta o declaración de los sujetos pasivos públicos. Con las salvedades de orden constitucional y legal, la Contraloría General de la República tendrá acceso a la contabilidad, correspondencia y en general a los documentos emitidos o recibidos por los sujetos pasivos privados, para el ejercicio del control y la fiscalización aquí contemplados.

Para el cumplimiento de las anteriores atribuciones, sólo estarán investidos de autoridad los servidores de

la Contraloría General de la República acreditados para ello.

Los funcionarios, empleados o particulares que sean requeridos al efecto, deberán suministrar, en el plazo que ella les fije, la información o piezas documentales o instrumentales solicitadas.”

Es mediante la fiscalización presupuestaria que se sientan las bases para una efectiva rendición de cuentas, en los términos de vinculación de los presupuestos con los resultados y la búsqueda de la eficiencia, la economía y la eficacia, en condiciones de ética.

Aunque la fiscalización presupuestaria del sector descentralizado institucional, las municipalidades, las empresas públicas y los entes públicos no estatales que señala la Ley, abarca las facetas previas, las de ejecución y las de liquidación de los presupuestos, es en la etapa de aprobación de esos instrumentos que la Contraloría General de la República puede exigir el cumplimiento de los mandatos técnicos que debe contener un presupuesto, y que son los que a la larga permiten la puesta en práctica de la rendición de cuentas, tales como la planificación, la presupuestación por resultados y la definición de metas y objetivos. Esta potestad de aprobación presupuestaria se regula en el artículo 18:

“Artículo 18.- Fiscalización presupuestaria.

Corresponde a la Contraloría General de la República examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas. Los entes públicos no estatales deberán cumplir con tal requisito cuando una ley especial así lo exija.

En caso de que algún presupuesto sea improbadamente regirá el del año inmediato anterior. Si la improbación del presupuesto es parcial, hasta tanto no se corrijan las deficiencias, regirá en cuanto a lo improbadamente el del año anterior.

Los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administren recursos de manera independiente, igualmente deberán cumplir con lo dispuesto por este artículo. La Contraloría General de la República determinará, mediante resolución razonada para estos casos, los presupuestos que por su monto se excluyan de este trámite.

La Contraloría General de la República fiscalizará que los presupuestos sean formulados y presentados para cada ejercicio, de conformidad con las disposiciones legales y técnicas.

Si la Contraloría atrasa la tramitación y aprobación de un presupuesto, continuará rigiendo el anterior hasta que la Contraloría se pronuncie.

Cuando se trate de programas o proyectos cuya ejecución se extienda más allá de dicho período, la entidad que formule el presupuesto deberá demostrar, a satisfacción de la Contraloría General de la República, que dispondrá de la financiación complementaria para terminar el programa y el proyecto respectivo.

(Así reformado por el inciso d) del artículo 126 de la Ley N° 8131 de 18 de setiembre del 2001, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos)”

La potestad de denegar la aprobación de un proyecto de presupuesto por incumplir con la normativa vinculante es la mejor herramienta para lograr implantar la presupuestación por resultados. Aunque la Contraloría General de la República, ante la ausencia de las condiciones para que las nuevas disposiciones se apliquen de inmediato, no ha sido in-

flexible en la aplicación de la normativa para hacer que los presupuestos sean una herramienta de planificación de y establecimiento de objetivos y metas, esto no impide que a corto plazo, la posibilidad de aplicar las sanciones que contempla el artículo 19, pueden dar lugar a un mayor sometimiento a la nueva cultura que se trata de implantar.

“Artículo 19.- Fecha para presentar presupuesto y liquidaciones.

Todas las entidades que por ley están obligadas a presentar presupuestos a la Contraloría General de la República, lo harán a más tardar el 30 de setiembre y presentarán la liquidación correspondiente a más tardar el 16 de febrero de cada año.

La presentación tardía o incompleta de los presupuestos o sus liquidaciones, a la Contraloría, podrá dar origen a la aplicación de las sanciones por desobediencia, establecidas en el Capítulo V de esta Ley, según corresponda en cada caso.

Por medio de un reglamento, la Contraloría General de la República determinará los requisitos, procedimientos y condiciones, que regirán para efectuar modificaciones a los presupuestos que le corresponda aprobar, conforme al artículo 184 de la Constitución Política.”

La realización de auditorías es una de las herramientas esenciales para la valoración del cumplimiento de los deberes de los sujetos pasivos. El artículo 21 regula en forma amplia esta potestad:

“Artículo 21.- Potestad de realizar auditorías.

La Contraloría General de la República podrá realizar auditorías financieras, operativas y de carácter especial en los sujetos pasivos.

Dentro del ámbito de su competencia, la Contraloría General de la República podrá acordar con las enti-

dades fiscalizadoras superiores de otros países, la realización de auditorías individuales o conjuntas, en uno o en varios de ellos, con las salvedades que imponga cada legislación.”

La puesta en marcha de las potestades de fiscalización puede originarse en la petición de cualquier sujeto interesado o en el propio sujeto pasivo:

“Artículo 22.- Potestad de investigación.

La Contraloría General de la República podrá instruir sumarios administrativos o realizar investigaciones especiales de oficio, a petición de un sujeto pasivo o de cualquier interesado.

La Contraloría General de la República también deberá instruir sumarios o realizará investigaciones especiales, cuando lo soliciten los órganos parlamentarios de la Asamblea Legislativa o cuando lo soliciten conjuntamente al menos cinco diputados.”

La legislación no puede cubrir los detalles técnicos que conlleva el ejercicio cotidiano de la fiscalización superior, por ello la Contraloría General goza de una amplia facultad normativa de modo que los sujetos pasivos cumplan con sus obligaciones de rendir cuentas. En ese sentido la previsión de producción normativa que efectúa el artículo 24 es sumamente amplia:

“Artículo 24.- Potestad de dirección en materia de fiscalización.

La Contraloría General de la República podrá dictar los planes y programas de su función fiscalizadora, así como las políticas, los manuales técnicos y las directrices que deberán observar los sujetos pasivos en el cumplimiento del control interno, por medio de los órganos correspondientes.”

En ejercicio de esta competencia se promulgó una de las herramientas más efectivas para implantar la cultura de rendición de cuentas, nos referimos al “Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, M-1-2002-CO-DDI”

La Contraloría General de la República ejerce una fiscalización directa sobre la administración de fondos públicos, al tenor del artículo 25:

“Artículo 25.- Potestades sobre control de ingresos y exoneraciones.

La Contraloría General de la República podrá fiscalizar si los responsables dentro de la administración activa, encargados de la determinación, gestión de cobro, percepción, custodia y depósito de las rentas y de otros fondos públicos, cumplen a cabalidad con sus funciones.

La Contraloría, de conformidad con la disponibilidad de sus recursos, fiscalizará que las dependencias de la administración activa encargadas de otorgar a sujetos privados, beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, ajusten su acción al ordenamiento y realicen, en forma eficiente, el control sobre el uso y el destino de esos beneficios, dentro de los límites señalados en esta Ley.”

Como una forma de hacer más efectiva la fiscalización de la Contraloría General de la República, el artículo 28 le otorga la facultad para declarar la nulidad de actos o contratos administrativos:

“Artículo 28.- Declaración de nulidad.

Dentro del ámbito de su competencia, la Contraloría General de la República, de oficio o por reclamo del titular de un derecho subjetivo o de un interés legít-

mo, podrá declarar la nulidad absoluta que advierta en los actos o contratos administrativos de los sujetos pasivos; todo sin perjuicio de las obligaciones que, conforme a la Ley General de la Administración Pública y a la Ley de la Administración Financiera de la República, correspondan a la administración activa.

Cuando alguien que no sea titular de un derecho subjetivo ni de un interés legítimo, presente una denuncia, la intervención de la Contraloría será facultativa. Si se trata de contratos o de actos administrativos creadores de derechos, la declaratoria de nulidad absoluta, en vía administrativa, se dictará, sin más trámite, previa formación del expediente, con oportunidad razonable de audiencia y de defensa, en favor del titular de esos derechos.

La anulación o desaprobación de un acto o de un contrato administrativo por vía de recurso, en ejercicio de tutela administrativa, se regirá por sus propias reglas y no por los párrafos anteriores de esta norma.

La Contraloría, siguiendo los procedimientos propios del respectivo recurso, podrá declarar de oficio la nulidad de un acto o de un contrato administrativo recurrido, por motivos no invocados por el recurrente, solo cuando la nulidad sea absoluta.”

β) Los efectos de la Ley General de Control Interno.

Los efectos de la Ley General de Control Interno están garantizados por una precisa indicación de responsabilidades y sanciones:

Así por ejemplo, los artículos 7, 10 y 12, establecen la obligación a cargo de todos los sujetos pasivos de implan-

tar un sistema de control interno y señala quienes son los responsables por su funcionamiento:

“Artículo 7º—Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno. Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley.”

“Artículo 10.—Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.”

“Artículo 12.—Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.
- b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.
- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.

d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.

e) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa.”

Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 42 establecen el régimen de responsabilidad y de sanciones en caso de desconocimiento o incorrecta aplicación de los mandatos de este cuerpo normativo:

“Artículo 39.—Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.

Asimismo, cabrá responsabilidad administrativa contra el jerarca que injustificadamente no asigne los recursos a la auditoría interna en los términos del artículo 27 de esta Ley.

Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar

las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley.

Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo.”

“Artículo 40.—Causales de responsabilidad administrativa del auditor y el subauditor internos y los demás funcionarios de la auditoría interna. Incurrirán en responsabilidad administrativa el auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la auditoría interna cuando, por dolo o culpa grave, incumplan sus deberes y funciones, infrinjan la normativa técnica aplicable o el régimen de prohibiciones referido en esta Ley; todo sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.”

“Artículo 41.—Sanciones administrativas. Según la gravedad, las faltas que señala esta Ley serán sancionadas así:

- a) Amonestación escrita.
- b) Amonestación escrita comunicada al colegio profesional respectivo, cuando corresponda.
- c) Suspensión, sin goce de salario, de ocho a quince días hábiles. En el caso de dietas y estipendios de otro tipo, la suspensión se entenderá por número de

sesiones y el funcionario no percibirá durante ese tiempo suma alguna por tales conceptos.

d) Separación del cargo sin responsabilidad patronal.”

“Artículo 42.—Competencia para declarar responsabilidades. Las sanciones previstas en esta Ley serán impuestas por el órgano que ostente la potestad disciplinaria en los entes y órganos sujetos a esta Ley, de acuerdo con la normativa que resulte aplicable.

En caso de que las infracciones previstas en esta Ley sean atribuidas a diputados, regidores y alcaldes municipales, magistrados del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, contralor y subcontralor generales de la República, defensor de los habitantes de la República y defensor adjunto, regulador general y procurador general de la República, así como directores de instituciones autónomas, en lo que les sea aplicable, se informará de ello, según el caso, al Tribunal Supremo de Elecciones, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Gobierno y a la Asamblea Legislativa, para que conforme a derecho se proceda a imponer las sanciones correspondientes.”

γ) Los efectos de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Esta Ley contempla en los artículos 108, 110, 112, 113 y 114 las consecuencias precisas en caso de incumplimiento de sus previsiones:

“Artículo 108.- Criterios de valoración de anomalías
Todo servidor público responderá, administrativa y civilmente, por el desempeño de sus funciones, deberes y atribuciones asignados al cargo, cuando en su conducta medie dolo, culpa o negligencia, sin perjui-

cio de las responsabilidades penales. Para tal valoración, se tomarán en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) El impacto negativo en el servicio público que brinde la entidad o en el logro de los resultados concretos conforme a la planificación institucional.
- b) El rango y las funciones del servidor. Se entenderá que a mayor jerarquía y complejidad de las tareas, mayor será el deber de apreciar la legalidad y conveniencia de los actos que se dictan o ejecutan.
- c) La cuantía de los daños y perjuicios irrogados.
- d) La existencia de canales apropiados de información gerencial y la posibilidad de asesorarse con profesionales especializados.
- e) La necesidad de satisfacer el interés público en circunstancias muy calificadas de urgencia apremiante.
- f) La reincidencia del presunto responsable.
- g) Si la decisión fue tomada en procura de un beneficio mayor y en resguardo de los bienes de la entidad, dentro de los riesgos propios de la operación y las circunstancias imperantes en el momento de decidir. También se considerará si la fuerza mayor originó la decisión o incidió en el resultado final de la operación.”

“Artículo 110.- Hechos generadores de responsabilidad administrativa

Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

- j) El incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuestos.
- o) Apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes.”

“Artículo 112.- Responsabilidad administrativa del máximo jerarca

Habrá responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos que ocupen la máxima jerarquía de uno de los Poderes del Estado o las demás entidades públicas, cuando incurran en la conducta prevista en el inciso j) del artículo 110, se determine que las deficiencias o negligencias de la gestión son resultado de sus decisiones y directrices y no del normal funcionamiento del órgano o la entidad, o bien, al omitir una decisión oportuna. En tal caso, la Contraloría General de la República informará de esta situación al órgano al que le corresponda valorar las responsabilidades procedentes, así como a la Asamblea Legislativa para el ejercicio de sus funciones de control.”

“Artículo 113.- Sanciones administrativas

De conformidad con las causales del artículo 110, las sanciones administrativas podrán ser impuestas por el órgano de la entidad que ostente la potestad disciplinaria. Asimismo, la Contraloría General de la República podrá sustanciar el procedimiento administrativo y requerirá, en forma vinculante, a la entidad respectiva, aplicar la sanción que determine. Dichas sanciones consistirán, según la gravedad de los hechos, en lo siguiente:

- a) Amonestación escrita.

- b) Amonestación escrita publicada en La Gaceta.
- c) Suspensión sin goce de salario o estipendio, correspondiente a un plazo de ocho a treinta días.
- d) Destitución sin responsabilidad.”

“Artículo 114.- Responsabilidad civil

Todo servidor público será responsable civil por los daños y perjuicios que ocasione, por dolo o culpa grave, a los órganos y entes públicos, independientemente de si existe con ellos relación de servicio. Tal responsabilidad se regirá por la Ley General de la Administración Pública y podrá surgir, sin que esa enumeración sea taxativa, por la comisión de alguno de los hechos contemplados en los artículos 110 y 111 de la presente Ley.”

c) Los efectos del ejercicio de las competencias de la Defensoría de los Habitantes.

La puesta en práctica de las competencias de la Defensoría de los Habitantes está apoyada por disposiciones legales muy concluyentes.

El artículo 14 dispone que “si en el ejercicio de sus funciones, llega a tener conocimiento de la ilegalidad o arbitrariedad de una acción, debe recomendar y prevenir al órgano respectivo, la rectificación correspondiente, bajo los apercibimientos de ley. Pero si considera que el hecho puede constituir delito, debe denunciarlo ante el Ministerio Público”. El no acatamiento injustificado de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes de la República, puede ser objeto de una amonestación para el funcionario que las incumpla o, en caso de incumplimiento reiterado, de una recomendación de suspensión o despido.

Igualmente, los funcionarios públicos debe acatar los requerimientos efectuados por la Defensoría de los Habitantes, tal y como lo estipula el artículo 26:

“Artículo 26.- Negativa del funcionario.

La negativa de un funcionario o de sus superiores para contestar o enviar la documentación requerida por la Defensoría de los Habitantes de la República, la existencia de algún acto material o de alguna actuación u omisión que entorpezcan las funciones de éste, harán que el funcionario o los funcionarios incurran en el delito de desobediencia.

En tales casos, la Defensoría de los Habitantes de la República dará cuenta inmediata al superior jerárquico de ese funcionario y al Ministerio Público.”

A pesar de esto, debe observarse que tal y como estableció la Sala Constitucional, las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes no son vinculantes, ya que corresponderá al jerarca a que va dirigida valorar su contenido y adoptar la decisión final que considere más apropiada.⁵⁸

⁵⁸ Voto número 4079-95 “...las recomendaciones que el Defensor de los Habitantes incluya en un informe final...no tienen carácter vinculante, sino que corresponderá a ese superior o jerarca, en ejercicio de sus propias competencias, tomar la decisión que estime apropiada (...) lo que está de por medio es la naturaleza y esencia del Defensor de los Habitantes...que es magistratura de influencia como lo señala la doctrina. De tal modo, por su seriedad y los fines que le asigna la ley, las decisiones del Defensor (o la Defensoría) no son actos jurídicos de imperio, sino recomendaciones que, como tales, y a riesgo de la reprobación social o política que le quepa, el jerarca o superior del investigado podrá acoger o no, según las reglas de su propia competencia”.

d) Los efectos del ejercicio de las competencias de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

El carácter previo de la mayor parte de las atribuciones de la Autoridad Reguladora, reducidas en gran medida a la fijación tarifaria, hacen que los efectos de su participación en lo que respecta a la rendición de cuentas sean muy limitados. En la medida que se incremente su intervención centrada en el control de la calidad de los servicios públicos, el papel de esa Autoridad podría ser más importante dentro del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas.

D. Las duplicidades.

La implantación del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas requerirá de la conjugación y coordinación de la actividad de diversos sujetos activos institucionales por lo cual es necesario identificar la presencia de posibles duplicidades para corregirlas.

1. Duplicidades entre la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

La definición tan amplia de las funciones de la Defensoría de los Habitantes ha dado lugar a que intervenga en actividades estrechamente relacionadas con el control de la eficiencia administrativa y el control de la regularidad de la normativa relacionada con la Hacienda Pública.

a) La Defensoría y el control de la eficiencia. En el más reciente informe de gestión (1° de mayo del 2001 al 30 de Abril del 2002) la Defensoría de los Habitantes señala que del total de 1765 expedientes, 440 casos (25%), corresponden a asuntos relacionados directamente con el Derecho a la

eficiencia en la prestación de los servicios públicos ⁵⁹. Es indudable que en el ejercicio de la “magistratura de influencia” que ejerce ese órgano, estas intervenciones probablemente hayan contribuido a solucionar problemas muy específicos, pero son reveladoras de que podemos estar en presencia de una duplicidad de esfuerzos institucionales.

b) Ejercicio de la impugnación directa por motivos de inconstitucionalidad. Tanto la Defensoría de los Habitantes, como la Contraloría General de la República tienen atribuida la posibilidad de interponer directamente acciones de inconstitucionalidad, sin necesidad de un asunto previo pendiente. (art. 75 párrafo tercero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). En los últimos años la Defensoría ha asumido la tarea de impugnar por inconstitucionales privilegios lesivos a la Hacienda Pública ⁶⁰. En este campo, más que una duplicidad se observa que la Contraloría General de la República no está utilizando en la medida que podría este instrumento normativo que la faculta a resguardar la Hacienda Pública. Llama la atención incluso que esta facultad que le confiere el

⁵⁹ Aunque en realidad, la práctica totalidad de los asuntos tienen relación con el funcionamiento del sector público (Derecho a la educación 42, derecho a la salud 149, derecho a la seguridad ciudadana 30, derecho a la seguridad social 52, derecho a vivienda digna 89, derecho a un ambiente sano 296, derecho a la justicia 63) que es el área en la cual tiene competencia la Defensoría de los Habitantes.

⁶⁰ En el informe de gestión 2001-2002 aparecen relatadas algunas acciones directas contra privilegios que tuvieron acogida favorable por la Sala Constitucional: “Algunos privilegios establecidos en la Convención Colectiva de la Refinadora Costarricense de Petróleo, Algunos privilegios contenidos en el Reglamento de beneficios no salariales para los funcionarios de la Refinadora Costarricense de Petróleo que participan de la gestión pública de la empresa, Régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial: dos normas irrazonables y desproporcionadas”

artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional no aparezca reseñada en el Inventario de competencias preparado por ese Ente de Fiscalización Superior.

2.- Duplicidades entre el Sistema Nacional de Evaluación y las funciones señaladas por la Ley General de Control Interno.

El Sistema Nacional de Evaluación, creado mediante Decreto Ejecutivo N° 23720-PLAN de 25 de octubre de 1994, fue el primer intento normativo por establecer criterios de evaluación objetivos en el Sector Público. Este mecanismo, por la forma en que fue implementado y por los escasos resultados demostrados, no pasó de ser un ejercicio de autoevaluación que no alcanzó a dar cobertura a todo el sector público.

Los mecanismos aparentemente contractuales (compromisos de gestión) a la usanza del New Public Management, utilizados para orientar hacia resultados el funcionamiento de las instituciones públicas, son hoy en día técnicas limitadas, si se les compara con la Ley General de Control Interno. De hecho, no tiene sentido continuar destinando recursos públicos a un ejercicio de autoevaluación restringido, cuando ya están sentadas las bases para introducir verdaderos instrumentos de presupuestación por resultados, gestión orientada por la economía, la eficacia y la eficiencia, valoración de los riesgos, todo en un contexto de transparencia, según los mandatos de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Ley General de Control Interno y el Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización. Pese a que queda mucho camino por avanzar para la implantación de estos nuevos modelos, no cabe duda que ese es el camino correcto.

Indudablemente los mecanismos de las dos leyes citadas se superponen al marco legal que originó el Sistema Nacional de Evaluación y los esfuerzos que todavía consume este programa deben destinarse al fortalecimiento del control interno.

E. Conclusiones del diagnóstico

En los últimos tres años se han operado cambios normativos de gran trascendencia que abren paso a la creación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas:

La reforma del artículo 11 de la Constitución Política que introduce en forma expresa la evaluación de resultados y la rendición de cuentas. (Reforma Constitucional 8003 de 8 de junio de 2000)

La promulgación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos de 18 de setiembre de 2001.

La promulgación de la Ley General de Control Interno de 31 de julio de 2002.

El artículo 11 de la Constitución menciona la necesidad de promulgar una ley que aborde en forma sistemática la rendición de cuentas considerando al sector público como un todo. De acuerdo con la exposición que acabamos de efectuar en las páginas anteriores, es indudable que existen elementos dispersos que pueden servir de base a la formación del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, que el elenco de competencias permite avanzar hacia una cultura de presupuestación por resultados, con metodologías claras de evaluación en un contexto que propicie la economía, la eficacia y la eficiencia. No obstante, quedan en evidencia algunas debilidades que atentan contra la puesta en práctica de este Sistema:

1.- Debilidad del control parlamentario. Como señalamos, los efectos de las competencias de control político parlamentario son muy limitados. No existe la censura vinculante y las conclusiones de las comisiones de investigación han sido vaciadas de fuerza política. A esto debemos agregar la falta de sistematización del trabajo de control político, que ha sido visto como una tarea extraordinaria o especial, siendo que forma parte de las actividades esenciales del Parlamento. El control parlamentario debe pasar a ser una tarea constante, ejercido por las comisiones permanentes, reorganizadas de acuerdo con una estructura que refleje la realidad del sector público costarricense.

2.- La puesta en práctica de los requisitos derivados de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y la Ley General de Control Interno, tomará todavía algún tiempo de ajuste. Baste señalar que la nueva concepción que se pretende introducir descansa en la hilvanación de los presupuestos del sector público con el Plan Nacional de Desarrollo. Esta tarea se torna prácticamente infructuosa si se observan las gigantescas deficiencias del Plan Nacional de Desarrollo vigente, que evidencia un grado injustificable de improvisación y falta de consistencia. Al fallar la pieza maestra, evidentemente se afectarán los procesos que dependen de ella, como la preparación de presupuestos que reflejen la planificación, los objetivos, las metas y los indicadores de resultado que se necesitan para ejercer una efectiva rendición de cuentas.

3.- Construir una cultura de rendición de cuentas, por más que se corresponda con la esencia de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, es un proceso ininterrumpido y el punto en el cual nos encontramos actualmente, si bien es cierto es normativa y técnicamente superior al que nos encontrábamos hace tres años, nos hace ver que la puesta en

práctica de la nueva concepción del control interno impulsada por la Contraloría General de la República requerirá todavía mucha capacitación, colaboración interinstitucional y un gran respaldo de las autoridades políticas.

4.- En el engranaje institucional costarricense persisten zonas resistentes a la rendición de cuentas. En los últimos meses hemos podido observar como el Poder Judicial ha hecho intentos por sustraerse al control parlamentario, alegando la separación de poderes, siendo lo cierto que esta no cubre la consideración del conjunto de su actividad como un servicio público. La misma Contraloría General de la República se ha mostrado en el pasado ajena al proceso de rendición de cuentas y las memorias anuales, pese a ser un recuento minucioso de su actividad, no contienen relación alguna sobre las fallas sistémicas que han permitido las grandes defraudaciones en contra del Estado. Esta situación ha cambiado sustancialmente en los últimos años con la implementación de una reestructuración organizativa completa y la adopción de metodologías de trabajo que procuran colocar a la Contraloría General de la República a la altura de las enormes responsabilidades que le encomienda la Constitución y las leyes, sin embargo falta todavía avanzar en la coordinación interorgánica con la Asamblea Legislativa. Los Ministerios e instituciones descentralizadas se escudan detrás de una técnica de medición que está muy lejos de ser una rendición de cuentas moderna e integral. Otro gran sector, el descentralizado territorial, en el cual descansa la posibilidad de hacer efectivo el acercamiento del poder al ciudadano y de aspirar a servicios públicos más eficientes, continúa todavía bajo la carta de presentación de la minusvalía gerencial, lo cual deviene en una situación que no puede prolongarse: la inmunidad a la rendición de cuentas por inimputabilidad.

5.- Las herramientas legislativas que brindan el soporte técnico para que se genere la información necesaria para implementar un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas están desarrolladas en su generalidad en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y la Ley General de Control Interno, a las cuales se une el Manual de Control Interno generado por la Contraloría General de la República. Lo que queda pendiente todavía de una regulación legislativa es el establecimiento de las reglas orgánicas que permitan la coordinación de los múltiples sujetos que forman parte del Sistema y una implementación de las responsabilidades derivadas de la contravención de los postulados esenciales de la rendición de cuentas, como lo señala el artículo 11 de la Constitución Política.

II. Propuesta de sistematización

En esta segunda parte propondremos los ajustes normativos que consideramos necesarios para que el conjunto de funciones, competencias y actividades desplegadas por los sujetos activos y pasivos reseñados en la Sección anterior, puedan estructurarse en forma hilvanada y coherente como un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas.

A.-Bases para la sistematización.

Pese a algunas deficiencias señaladas en la primera parte, el proceso de sistematización de la rendición de cuentas en Costa Rica cuenta con las bases suficientes para ser desplegado durante los próximos años. Estas bases son:

1.- Regulación constitucional y normativa apropiada.

La Reforma Constitucional que introdujo en forma expresa y vinculante la evaluación de resultados, la rendición de cuentas, la obligación de ser eficiente y la responsabilidad personal de los funcionarios en el cumplimiento de sus competencias, está en el camino correcto de la consolidación de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Esta disposición es la columna vertebral de lo que debe ser el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Costa Rica ya que es de cobertura universal y destaca los elementos esenciales de la materia. Aunque originadas en esfuerzos separados, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, por una parte y la Ley General de Control Interno, brindan las herramientas necesarias para implantar la presupuestación por resultados y la introducción de los criterios de eficiencia, eficacia y economía. El andamiaje

normativo básico para proporcionar los insumos necesarios para la rendición de cuentas en forma sistemática se encuentra vigente.

2.- Despliegue institucional básico.

Pese a la ausencia de canales orgánicos de colaboración entre los diferentes sujetos activos de la rendición de cuentas, existe la base institucional suficiente para ensayar formas de coordinación más elaboradas. El papel que le corresponde a la Asamblea Legislativa en materia de rendición de cuentas, en forma conjunta con la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, debe ser abordado en una forma más sistemática, pero se cuenta con una experiencia acumulada y una estructura institucional a partir de la cual se puede realizar ese esfuerzo de sistematización.

3.- Percepción de la necesidad de sistematizar.

Indudablemente los actores principales en el proceso de poner en práctica un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República, comprenden la necesidad de efectuar a corto plazo las modificaciones organizativas y normativas que hagan posible maximizar los resultados de sus respectivas actividades, introduciendo elementos de coordinación y colaboración que conduzcan al cumplimiento del mandato derivado del artículo 11 de la Constitución Política.

B. Los retos de la sistematización.

Podemos ubicar los retos inmediatos para la sistematización de la rendición de cuentas en tres categorías: orgáni-

cos o institucionales, normativos y de establecimiento de responsabilidades.

1.- La necesidad de implantar cambios orgánicos.

La presencia de múltiples sujetos activos y pasivos con competencias específicas relacionadas con la rendición de cuentas, obliga a plantearse la necesidad de redefinir las relaciones orgánicas entre dichos sujetos. Detallaremos a continuación los cambios orgánicos más relevantes:

a) La relación entre la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República.

Este es uno de los temas que requiere de mayor ajuste para lograr a mediano plazo una efectiva rendición de cuentas. Hasta el momento, el papel de la Contraloría General de la República como auxiliar de la Asamblea Legislativa en la fiscalización superior de la Hacienda Pública ha estado sometido a una serie de limitaciones que impiden maximizar el aporte que ese órgano auxiliar podría efectuar a la consolidación de un moderno control político y de eficiencia del sector público.

A pesar de que en los últimos años se han dado pasos para superar la separación artificial entre las dos instancias a que nos referimos en este apartado, no existen regulaciones que definan con precisión las relaciones interorgánicas que permitan canalizar el apoyo que la Contraloría General de la República podría brindar a la Asamblea Legislativa en el despliegue de un control político profesional y especializado. Estas regulaciones deben desarrollarse en el Reglamento de la Asamblea Legislativa y deben permitir un suministro fluido y oportuno de la información técnica necesaria para evaluar el desempeño del sector público. En pocas palabras, debe acentuarse el papel auxiliar que señala el artículo 183 de

la Constitución Política, entendido este, no como una sujeción jerárquica, dado que esto no lo permite la independencia funcional y administrativa que ese mismo artículo garantiza a la Contraloría General de la República, sino como el despliegue de la actividad de soporte técnico especializado que sirva de insumo para que los legisladores lleven a cabo sus funciones en una forma más eficiente.

Para que esta nueva colaboración interorgánica pueda desplegarse, es necesaria una revisión integral de la organización por comisiones imperante en la Asamblea Legislativa. Las comisiones legislativas deben reestructurarse a partir del hecho de que el control político y la rendición de cuentas no es una actividad extraordinaria o especial sino más bien es parte de las funciones permanentes y esenciales de todo Parlamento.

Para este proceso de revaluación de la organización interna sería apropiado que las comisiones legislativas permanentes estuvieran especializadas funcionalmente de acuerdo con cada uno de los sectores de actividad del sector público. Estas comisiones asumirían como competencia natural el control político permanente sobre los componentes del sector público dentro de su cobertura. Esto superaría la necesidad de integrar una comisión especial cada vez que se desea llevar a cabo una investigación ya que la distribución de competencias estaría predeterminada con anterioridad, eliminando la excesiva politización que tradicionalmente ha estado presente en la designación y composición de las comisiones especiales de investigación. Un efecto simultáneo sería la disminución del número de comisiones lo cual permitiría un mejor empleo del tiempo de los legisladores.

En tanto no haya una reforma de la Constitución, los efectos de los informes rendidos en ejercicio de la facultad de control político por parte de la Asamblea Legislativa, no

serán vinculantes para las autoridades administrativas. Dada la limitación de este efecto, puede pensarse, en el contexto de comisiones de control político permanente, en la posibilidad de que estos efectos surjan del informe mismo de la Comisión respectiva y no se requiera que el Plenario Legislativo apruebe o impruebe cada uno de los informes.

En el esquema que proponemos, cada comisión legislativa especializada por materia, contaría con el apoyo permanente de la Contraloría General de la República. Este apoyo se puede canalizar por medio de un enlace permanente que asistiría a las sesiones de Comisión y Subcomisión. Este enlace se encargaría de suministrar la información de que ya dispone la Contraloría General de la República o de gestionar la generación de la información requerida para que la Comisión desempeñe en forma eficiente sus funciones de control político. En su organización interna, la Contraloría General de la República probablemente debería asumir una estructura que propicie esta concepción de colaboración interorgánica.

b) La relación entre la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

En tanto no haya una transformación legislativa que establezca con mayor precisión el área competencial de la Defensoría de los Habitantes, seguirá existiendo la posibilidad de que este órgano asuma funciones propias del papel constitucional y legal de la Contraloría General de la República. Debe establecerse un canal formal de comunicación y remisión recíproca de asuntos entre estos dos órganos de modo que no se diluya la frontera competencial que debe existir entre ambos. No hay nada más perjudicial para la introducción de una concepción sistémica de la rendición de

cuentas que utilizar los muy escasos recursos institucionales de una forma que favorezca la duplicidad de funciones.

c) La relación entre el Ministerio de Hacienda y los Ministerios.

El Ministerio de Hacienda ejerce la rectoría del Sistema de Administración Financiera (artículo 28 LAFPP), y por medio de su dependencia, la Dirección General de Presupuesto Nacional, ejerce la rectoría sobre el Subsistema de Presupuesto del Gobierno Central (artículo 32 LAFPP).

El papel asignado por la LAFPP al Ministerio de Hacienda, lo convierte en protagonista de primera línea en la tarea de depurar a corto plazo, en el conjunto del Gobierno Central, la presupuestación por resultados y el establecimiento de metas, objetivos e indicadores para la evaluación del rendimiento. El avance cualitativo de la presupuestación por programas a la presupuestación por resultados descansa entonces sobre la forma en que el Ministerio de Hacienda logre establecer las relaciones interorgánicas que propicien esta transición. La asimilación de la cultura del control interno promovida por la Ley General sobre la materia y la introducción de la presupuestación por resultados a que obliga la implantación de una efectiva rendición de cuentas, requerirá de un enorme esfuerzo institucional que corresponde liderar al Ministerio de Hacienda en el conjunto del sector público, e implementar en el seno del Gobierno Central.

d) La relación entre los Ministerios de Hacienda y Planificación y el conjunto del sector público.

La puesta en práctica de la evaluación de resultados y la rendición de cuentas se apoya fuertemente en la planificación. Tal y como lo plantea la LAFPP en su artículo 4: “Todo presupuesto público deberá responder a los planes opera-

tivos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos...” ... “El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.”

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo corresponde al Ministerio de Planificación, tal y como lo dispone el art. 4 de la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 2 de mayo de 1974. Es en ejercicio de esta competencia que dicho Ministerio es uno de los mayores responsables en la asignación de un sentido de coherencia y de orientación a la actividad del conjunto del sector público, la cual se debe reflejar necesariamente en los instrumentos presupuestarios que guiarán la actividad de cada uno de los componentes del aparato público.

Hasta el momento el Plan Nacional de Desarrollo no se ha constituido en la herramienta de hilvanación y conducción armónica de la actividad pública que la Ley de Planificación y la propia LAFPP conciben. Sin este insumo básico o “marco global”, como lo define la propia ley, se dificulta la construcción de un efectivo sistema nacional de rendición de cuentas.

El Ministerio de Hacienda, en tanto rector del Sistema de Administración Financiera y el Ministerio de Planificación en tanto responsable de la preparación y seguimiento del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, deben asumir la responsabilidad de transformar ese instrumento en una verdadera herramienta de planificación y de evaluación de resultados. Para lograr esto se requiere una mayor coordinación interorgánica de modo que el Plan Nacional de Desarrollo deje de ser un agregado de metas dispersas y resuma la

visión nacional y el camino por el cual se pretende llegar a realizar esa visión.

2.- La necesidad de cambios normativos.

Pese a que están sentadas las bases para implementar la rendición de cuentas en Costa Rica, persisten algunas debilidades que impiden su consideración como un sistema. Los cambios normativos que consideramos deben promoverse se ubican en el nivel constitucional, en el reglamento de la Asamblea Legislativa y en la legislación ordinaria.

a) Cambios constitucionales

Para profundizar la cultura de la rendición de cuentas y hacer que la evaluación de resultados tenga un sentido operativo, consideramos que nuestro Texto Fundamental requiere al menos dos ajustes:

i) Introducir el carácter vinculante de la censura.

El inciso 24 del artículo 121 de la Constitución Política establece la censura a los ministros por una votación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la votación. A pesar de la enorme fuerza política que tiene este tipo de censura, en un país como Costa Rica en donde la palabra renuncia no existe en el vocabulario de los funcionarios públicos, resulta totalmente inoperante. Es necesario que además de los efectos políticos, dicha censura tenga un efecto normativo directo y que implique la remoción del Ministro censurado. Esta reforma tendría como consecuencia que los Ministros sí rendirían cuentas efectivamente ante los representantes populares y le atribuiría relevancia a todo el proceso de evaluación y exigencia de resultados.

Hay que pensar además en la posibilidad de extender esta censura vinculante a otros altos jerarcas públicos en caso de grave incumplimiento de sus responsabilidades. Esto no sería necesario si cada Ministro respondiera ante la Asamblea Legislativa por el sector a su cargo, lo cual permitiría agrupar funcionalmente el muy disperso sector público y facilitar la labor de control parlamentario. Para avanzar en ese sentido se necesitaría establecer rectorías sectoriales a cargo de los ministros en una forma más estructurada que las rectorías que en el pasado se han establecido por vía reglamentaria. Esto requeriría también la superación de la consideración de las instituciones descentralizadas como departamentos estancos sobre los cuales no tiene capacidad de conducción el Ministro del sector. En caso que no se implante esta organización por sectores de la actividad pública y que los Ministros respectivos no tengan bajo su responsabilidad la rectoría de cada uno de esos sectores, podría pensarse en la ampliación de la censura vinculante a otros jerarcas públicos.

ii) Establecimiento de la carrera parlamentaria.

Un paso imprescindible en la profesionalización del control político que desempeña la Asamblea Legislativa, es la introducción de la carrera parlamentaria. Indudablemente el proceso de evaluación de resultados y de fiscalización del desempeño del sector público es una actividad muy especializada que requiere de un apoyo técnico de alto nivel y de una gran experiencia por parte de los legisladores. Sin avanzar sobre cual sería la modalidad ideal de carrera parlamentaria (sujeta a un término de dos, tres o más legislaturas o indefinida) resulta necesario para profesionalizar la rendición de cuentas en el nivel parlamentario, establecer la reelección de los diputados. Si a esta profesionalización se le sumara la estabilidad en las comisiones legislativas de la cual forman

parte los legisladores que logran reelegirse, tendríamos a mediano plazo un incremento en la calidad del control parlamentario. No está de más señalar que la reelección de los legisladores constituiría en sí misma otra modalidad de rendición de cuentas ante los electores por el papel desempeñado en el Parlamento.

b) Cambios en el reglamento legislativo

El cambio en la concepción de la evaluación de resultados y la rendición de cuentas introducido con la reforma al artículo 11 de la Constitución Política y la legislación sobre presupuesto y control interno promulgada con posterioridad, no se ha visto correspondido con los ajustes necesarios en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Sobre algunos de estos ajustes ya hemos adelantado algunas ideas, y deben reflejarse al menos en las siguientes reformas:

i) Establecimiento de comisiones permanentes de control político.

Como ya hemos señalado, el inciso 23 del artículo 121 de la Constitución Política no requiere que para el despliegue de la labor de control político deba nombrarse una comisión caso por caso. Esta competencia puede ser asumida por comisiones permanentes especializadas por sector de actividad, con una competencia previamente definida. La distribución actual de comisiones de la Asamblea Legislativa no responde a la lógica de las tareas que debe asumir dicho cuerpo parlamentario y entorpece su funcionamiento.

ii) Especialización de las comisiones por sectores de actividad

Consideramos que la Asamblea Legislativa debe re-diseñar la composición de sus comisiones de manera que responda a las actividades que despliega el conjunto del sector público. Estas comisiones cumplirían las responsabilidades legislativas de actualización normativa y de control político permanente, con un grado de especialización funcional que se corresponda con la realidad institucional imperante. Esta especialización propiciaría el despliegue de un control parlamentario mucho más sistemático que el que se efectúa actualmente mediante la dispersión de las comisiones especiales o de la confusa separación de funciones entre las comisiones permanentes.

iii) Regulación de la colaboración interorgánica entre la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República.

Pese a constituirse en la más importante fuente de información y de apoyo para el despliegue de sus actividades de control político, llama la atención la escasa regulación en el Reglamento de la Asamblea Legislativa sobre la colaboración que debe prestar la Contraloría General de la República. Este cuerpo normativo debe incorporar disposiciones que regulen la colaboración interorgánica entre ambas instancias, de modo que el carácter auxiliar que contempla el artículo 183 de la Constitución Política asuma su verdadero sentido. La redefinición de las comisiones permanentes de control político y su agrupación por sectores de actividad pública, debe contener además una definición precisa de la forma en que se canalice esa colaboración de la Contraloría General de la República.

c) Cambios legales

El artículo 11 de la Constitución Política dispone que “la Ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”. Esta remisión que efectúa el constituyente derivado no se refiere a una sola Ley, ya que como ha quedado expuesto, la rendición de cuentas se expresa mediante la participación de múltiples sujetos activos y pasivos, regidos por muy diversas disposiciones legales. La tarea que asigna la Constitución tiende más bien a que el legislador adopte las normas necesarias, promulgando nuevas o reformando las que ya existen, para que todo el sector público forme parte de lo que llamamos Sistema Nacional de Rendición de Cuentas. Esta visión sistemática aparece como un mandato directo de la Constitución, que obliga a revisar la legislación existente y adecuarla a este requerimiento y a adoptar las nuevas disposiciones que sean necesarias para que dicho sistema funcione.

Analizaremos algunos de los ajustes legales que debe efectuarse para complementar la legislación existente y favorecer la implantación del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas:

i) Clara delimitación de competencias entre la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

El marco general de competencias de la Defensoría de los Habitantes es marcadamente amplio, lo que ha llevado a que en ocasiones esa instancia intervenga en actividades que parecen típicas de la fiscalización superior de la Hacienda Pública. En tanto órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes podría centrar su activi-

dad en la protección de los derechos fundamentales de los habitantes, incluso ante acciones u omisiones de sujetos privados, orientando su perfil hacia una función afín con órganos de naturaleza similar en otros países. Habría que valorar entonces si es conveniente mantener a la Defensoría de los Habitantes con el papel de supervisor general del funcionamiento del sector público y si ese perfil concuerda con la implantación del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas.

ii) Redefinición del papel de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos tiene asignado en forma expresa el control de la calidad de los servicios públicos bajo su competencia (art. 3 Ley 7593). Debe señalarse en primer lugar que los servicios cuya calidad debe controlar esa Institución cubren una cantidad reducida de las actividades públicas ⁶¹, ya que se limita a los ser-

⁶¹ “a) Suministro de energía eléctrica en las etapas de generación, trasmisión, distribución y comercialización. b) Los servicios de telecomunicaciones cuya regulación esté autorizada por ley. c) Suministro del servicio de acueducto y alcantarillado, incluyendo agua potable, recolección, tratamiento y evacuación de aguas negras, aguas residuales y pluviales. d) Suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, dentro de los que se incluyen: 1) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados a abastecer la demanda nacional en planteles de distribución y 2) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados al consumidor final. La Autoridad Reguladora deberá fijar las tarifas del transporte que se emplea para el abastecimiento nacional. e) Riego y avenamiento, cuando el servicio se presta por medio de una empresa pública o por concesión o permiso. f) Cualquier medio de transporte público remunerado de per-

vicios públicos brindados a cambio del pago de tarifas, sea por parte de entes públicos o a través de concesiones a cargo de personas privadas. Esto deja por fuera los servicios de educación, salud, seguridad pública, protección ambiental y todas las actividades asistenciales y de fomento, lo que nos da una idea de lo limitado del alcance de esta Institución para los efectos de la rendición de cuentas del conjunto del sector público. En segundo lugar, los primeros años de funcionamiento de esta Institución no han estado fuertemente centrados en el control de la calidad de los servicios. En este contexto, el papel de esta Institución no tiene una relación directa con la rendición de cuentas, aunque sí indirecta ya que la información resultante de su actividad puede ser de utilidad para otros sujetos activos.

Habría que replantearse entonces el papel de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en cuanto al ámbito de su competencia y el papel que podría jugar dentro del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas. Si se desea incrementar su papel dentro de este Sistema, puede evaluarse la posibilidad de modificar su naturaleza jurídica y transformarlo en un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa con un papel más enfocado hacia el control de la calidad y la eficiencia que el que ha tenido hasta el momento.

sonas, salvo el aéreo. g) Los servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales. h) Transporte de carga por ferrocarril. i) Recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales.(art. 5 Ley 7593)”

iii) Fortalecimiento del rango vinculante del Plan Nacional de Desarrollo mediante su aprobación por la Asamblea Legislativa.

En la práctica el Plan Nacional de Desarrollo no ha operado como la herramienta de armonización y expresión sistemática de las grandes metas y objetivos nacionales. Por su desajuste con el inicio de los gobiernos y los períodos presupuestarios, ha terminado por convertirse en un requisito que se cumple en forma improvisada y con poca profundidad.

Debe revisarse el papel del Plan Nacional de Desarrollo de manera que se configure como la herramienta de racionalización de esfuerzos y de síntesis de consensos nacionales que debe ser. La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Asamblea Legislativa mediante un trámite especial, durante los dos primeros meses de cada Gobierno, puede ayudar a fortalecer su carácter obligatorio y suministrarle la legitimidad que no ha alcanzado hasta el momento ⁶².

iv) Fortalecimiento del papel de los sujetos no institucionales en la rendición de cuentas.

El papel de los sujetos no institucionales está respaldado por disposiciones constitucionales tales como la libertad de expresión, la libertad de prensa, el derecho de acceso a las dependencias públicas y la publicidad de la información pública. Es conveniente analizar la posibilidad de que la Ley le otorgue a los sujetos no institucionales mayores herra-

⁶² En realidad la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo de todo nuevo gobierno debería coincidir con sus propuestas de campaña a los electores y no existe razón para demorar varios meses en su preparación.

mientas para intervenir en el proceso de rendición de cuentas.

Nos referiremos a algunas de los aspectos que debe tener en cuenta el legislador sobre este particular:

α) El papel de los actores sociales no debe ser institucionalizado. No debe confundirse la responsabilidad por el ejercicio de las funciones públicas con su control. Los actores sociales no deben pasar a ser parte de las estructuras decisorias de las instituciones públicas, ya que eso diluye su papel fiscalizador. Los actores sociales pueden formar parte de instancias consultivas que los coloque en capacidad de ejercer influencia sobre las decisiones públicas y de acceder en forma directa a la información de interés general. Ir más allá de eso bajo el argumento de la participación de la sociedad civil distorsiona las reglas básicas del acceso al poder por medio de la legitimación democrática basada en el voto popular.

β) Deben derogarse las restricciones que debilitan la libertad de prensa y expresión. Para el pleno desempeño del papel de los medios de comunicación como sujetos no institucionales del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, deben derogarse las disposiciones legales que penalizan la denuncia de las infracciones o incumplimientos cometidas por los funcionarios públicos. Las consecuencias legales del abuso en el ejercicio de la libertad de prensa y expresión deben limitarse a la reparación patrimonial.

γ) Debe definirse un marco de garantía de acceso a la información de interés general. Pese a que el acceso a la información de interés general aparece consagrado en forma amplia por la Constitución Política y está garantizado mediante el recurso de amparo ante la Sala Constitucional, es necesario que se definan legalmente los alcances precisos del

derecho de acceso a la información pública y de interés general.

v) Promulgación de una Ley General de Rendición de Cuentas y normativa separada.

La puesta en operación de la rendición de cuentas no puede descansar sobre una sola Ley. Como hemos señalado en la primera parte de este documento, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y la Ley General de Control Interno, establecen las bases para generar la información necesaria para la rendición de cuentas. Si además tomamos en cuenta que en este proceso intervienen múltiples sujetos activos y pasivos, tenemos que concluir que cualquier pretensión de incluir en una sola Ley todos los aspectos relacionados con la rendición de cuentas no resulta viable.

No obstante lo anterior, los cambios normativos señalados en los puntos anteriores pueden ser parte de una Ley General de Rendición de Cuentas, en donde además se contemple lo siguiente:

α) Definición de los principios del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas. Esta ley debe estar precedida de los principios fundamentales que regirán la evaluación de resultados y la rendición de cuentas. Estos principios contemplarán al menos un desarrollo de los principios de responsabilidad personal, obligación de ser eficientes, transparencia, planificación y organización servicial.

β) Definición de los sujetos y el rector del Sistema Nacional de Cuentas. La Ley deberá definir los componentes activos y pasivos del Sistema y el encargado de ejercer la rectoría sobre todos sus componentes. Preferiblemente no se creará otro ente u órgano adicional a los ya existentes para

asumir la rectoría. Esta responsabilidad le puede corresponder a la Asamblea Legislativa o a la Contraloría General de la República, dado su papel esencial directo, de rango constitucional, en la rendición de cuentas, tal y como está concebida en nuestro ordenamiento jurídico.

γ) Definición de sanciones por incumplimiento de las obligaciones de ser eficiente y de rendir cuentas. Esta Ley debe llenar el vacío más evidente y al cual se refiere el artículo 11 de la Constitución Política: el establecimiento de la responsabilidad personal de los funcionarios públicos obligados por la rendición de cuentas.

δ) Redefinición de la responsabilidad funcional. Además de la responsabilidad de los jefes directamente obligados a rendir cuentas, para poder implantar un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas se requiere rediseñar por completo el actual sistema disciplinario público, a lo cual nos referiremos con mayor detalle en el punto siguiente.

3.- El restablecimiento de la responsabilidad funcional

La implementación de un sistema de rendición de cuentas no puede basarse exclusivamente en la responsabilidad de los jefes. Los jefes a su vez deben estar en capacidad de poder exigir a sus subordinados el cumplimiento de niveles mínimos de eficiencia. Es por esto que a la vez que debe establecerse en forma expresa la responsabilidad personal de los jefes que incumplan con sus responsabilidades, incluyendo su eventual destitución, debe restablecerse la capacidad de sanción disciplinaria del resto de funcionarios en caso de que no estén en condiciones de desempeñarse satisfactoriamente en un modelo de evaluación de resultados y rendición de cuentas.

Analizaremos primero los cambios que deben efectuarse en la responsabilidad personal de los funcionarios de carrera y posteriormente nos referiremos al establecimiento de la responsabilidad de los jefes.

a) Eliminación de la inmunidad ante la rendición de cuentas de los funcionarios de carrera

El régimen de servicio civil vigente para los funcionarios del Gobierno Central, funciona en Costa Rica, por su implementación y por sus efectos prácticos, como un escudo de inmunidad ante la rendición de cuentas de los funcionarios de carrera.

El régimen de servicio civil aparece en la Constitución Política como un mecanismo de garantía de la eficiencia en la función pública, no como una garantía individual. Esto significa que la estabilidad en el puesto tiene una finalidad instrumental muy precisa, procurar el buen funcionamiento del sector público. Sobre este particular, los artículos 191 y 192 del Texto Fundamental, ubicado en el Título XV, disponen en forma muy clara:

“Artículo 191.- Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

Artículo 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.”

De acuerdo con el diseño constitucional, el régimen estatutario debería cubrir a todos los funcionarios públicos, pero hasta el momento, los alcances del Estatuto de Servicio Civil, Ley 1581 de 30 de mayo de 1953, han estado limitados al Gobierno Central, sus órganos desconcentrados y a algunas instituciones que por disposición expresa de ley lo aplican.

El diseño del procedimiento disciplinario contenido en la Ley de Servicio Civil hace prácticamente imposible la aplicación de sanciones. Sin perjuicio de que todos estos temas deben ser abordados en la discusión de una Ley de la Función Pública, de cobertura general para todo el sector público, algunos cambios imprescindibles para hacer operativa la responsabilidad personal de los funcionarios públicos que ordena la Constitución en su artículo 11, deben ser al menos:

a) Desconcentración de la gestión de recursos humanos.

La administración de personal debe ser desconcentrada en forma total en los ministerios y órganos desconcentrados, abarcando el nombramiento y el ejercicio de las facultades disciplinarias, claro está, luego de la aplicación de un procedimiento que garantice el debido proceso.

b) Eliminación del Tribunal de Servicio Civil.

El proceso de desconcentración debe incluir la posibilidad por parte de cada jerarca de aplicar las diversas modalidades de sanción disciplinaria que resulten necesarias para garantizar la rendición de cuentas, incluso la destitución. La existencia del Tribunal de Servicio Civil no tiene ninguna justificación en el contexto actual en donde existen mecanismos de protección de derechos fundamentales al alcance de cualquier funcionario en caso de arbitrariedades. La

decisión del jerarca agotaría la vía administrativa y el funcionario podría acudir inmediatamente a solicitar la protección jurisdiccional.

c) Establecimiento de causales disciplinarias de Derecho Público.

Las causales de despido del derecho privado (art. 80 del Código de Trabajo) resultan totalmente inaplicables a las múltiples hipótesis que se presentan con el cumplimiento de las funciones públicas. La generalidad de esas causales tampoco constituyen una garantía efectiva para los funcionarios públicos. Por esta razón, debe establecerse un elenco de causales de responsabilidad disciplinaria propias del Derecho Público, que incluyan, para el asunto que nos ocupa ahora, las consecuencias ante las evaluaciones de resultados insatisfactorias, el rendimiento ineficiente o la negativa a rendir cuentas.

La LAFPP y la Ley General de Control Interno han significado un avance notable en el establecimiento de causales específicas de responsabilidad disciplinaria en caso de incumplimientos en materia de rendición de cuentas, sin embargo, este tema en su conjunto debe revisarse.

b) Establecimiento de la responsabilidad personal de los jérfarcas administrativos.

Los Ministros son de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República (art. 139.1 Constitución Política) sin embargo las destituciones en caso de ineficiencia en el ejercicio de las funciones son algo extraño en la cultura política costarricense. Un paso importante en el establecimiento de la responsabilidad personal en materia de cumplimiento de objetivos y metas, lo constituyen las sanciones previstas en los artículos 112, 113 y 114 de la LAFPP

y en los artículos 39, 40, 41 y 42 de la Ley General de Control Interno. La gran limitante continúa siendo que la sanción la aplicará quien tenga a su cargo el ejercicio de la potestad disciplinaria, y por supuesto eso remite también al procedimiento aplicable en cada caso. Esto podría llevar a que ante incumplimientos demostrados, se siga un procedimiento disciplinario y el titular de la competencia considere que no hay motivos para la destitución, como ya ha sucedido.

En el caso de los Presidentes Ejecutivos y los directores de las instituciones descentralizadas, de nombramiento del Consejo de Gobierno (art. 147.4 Constitución Política y Ley 4646 de 20 de octubre de 1970) la situación es similar. La decisión final no se encuentra vinculada por la recomendación de aplicación de la sanción que efectúe la Contraloría General de la República o eventualmente la propia Asamblea Legislativa como resultado de un informe derivado del proceso de rendición de cuentas.

El artículo 11 de la Constitución Política suministra el fundamento para pensar en un sistema de sanciones por responsabilidad personal que vaya más allá de lo que en todo caso fue un avance con la promulgación de la LAFPP y la Ley General de Control Interno.

C. Conclusiones sobre la propuesta de sistematización.

La puesta en práctica de una rendición de cuentas moderna y acorde con las características de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho y según los principales rasgos definidos por el artículo 11 de la Constitución Política ya se encuentra en marcha con la implantación de la presupuestación por resultados y de sistemas de control interno de acuerdo con las corrientes más avanzadas internacionalmente. Queda por profundizar, mediante reformas legislativas, en el carácter sistemático de la rendición de cuentas y en la operatividad de la responsabilidad personal de los funcionarios públicos.

En este documento han quedado expuestas lo que consideramos son las bases para iniciar una discusión sobre los pasos que hay que dar para el establecimiento de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas. Estas propuestas no tienen más pretensión que servir de inicio a la discusión y sugerir algunas avenidas para el entendimiento entre los diferentes operadores de la materia.

Sabemos que el planteamiento de reformas constitucionales acarrea siempre enormes dificultades procedimentales y la necesidad de construir consensos muy amplios y que lo que se propone sobre ese particular puede más bien ser parte de otras propuestas más generales, como la inaplazable discusión sobre el sistema político costarricense y la redefinición de las relaciones entre los Poderes de la República. Debemos eso sí resaltar que, aunque sea deseable avanzar en algunas de esas propuestas, la puesta en práctica de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas no requiere de otra reforma constitucional, ya que el artículo 11 de referencia

proporciona el apoyo suficiente para la mayoría de las sugerencias contenidas en estas páginas.

El carácter sistemático y la profundización en la responsabilidad personal puede ser alcanzado mediante reformas de rango legal, probablemente una Ley General de Rendición de Cuentas que verse sobre los aspectos mencionados y que contenga los ajustes a otras disposiciones legales ya citadas. En todo caso, no debemos dejar de tener en cuenta que este es un proceso continuo y por definición inacabado e inacabable, ya que la realidad institucional es siempre cambiante y la inventiva de quienes se resisten a someterse a la rendición de cuentas también parece en ocasiones ilimitada. En esta materia nos enfrentamos al problema ya señalado por la doctrina de que quienes deben perfeccionar el sistema de rendición de cuentas son precisamente los mismos detentadores del poder político formal que históricamente han demostrado renuencia a la transparencia y la exigencia de resultados. Aquí ha residido a lo largo de la historia el mayor reto del proceso de perfeccionamiento del sometimiento de las autoridades públicas a la norma de derecho y a la rendición de cuentas, y no podemos decir que no se haya avanzado, lo cual debe servir de estímulo para no desistir en el esfuerzo de seguir promoviendo mejoras que nos permitan avanzar por esta vía, que es la correcta, de exigir la eficiencia de las autoridades públicas, de obligar a planificar, a presupuestar por resultados y a rendir cuentas ante los representantes populares y ante la población en general.

Indice

Prólogo	5
Introducción	10
I. Diagnóstico de la rendición de cuentas en Costa Rica.	16
A.- ¿Qué debemos entender por rendición de cuentas?.....	16
1.- La rendición de cuentas como rasgo esencial del Estado Social y Democrático de Derecho.	17
2.- Las particularidades del Estado Social y Democrático de Derecho en Costa Rica.	21
3. Las particularidades del Estado Social y Democrático de Derecho en Costa Rica en relación con la rendición de cuentas....	26
B.- Los sujetos de la rendición de cuentas.....	36
1) Sujetos institucionales.....	36
2) Sujetos no-institucionales.....	38
C.- La puesta en práctica de la rendición de cuentas en Costa Rica.	39
1.- El contenido de la obligación de rendir cuentas.	39
2. Los sujetos institucionales activos de la rendición de cuentas. ..	44
a) La Asamblea Legislativa.	44
b) La Contraloría General de la República.	45
c) La Defensoría de los Habitantes.....	45
d) La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.	46
e) Otros sujetos institucionales activos de rango infraconstitucional.	47
f) Sujetos pasivos con un papel fundamental en la puesta en práctica de la rendición de cuentas.	48
3.- Las competencias de los sujetos institucionales activos.....	49
a) Las competencias de la Asamblea Legislativa en materia de rendición de cuentas.	49
i) La rendición de cuentas por medio de comisiones legislativas.	50
ii) La rendición de cuentas por medio de interpelaciones y censuras a los Ministros.....	51
iii) La rendición de cuentas por medio de la aprobación de presupuestos de la República.....	53

Rendición de Cuentas en Costa Rica
diagnóstico y propuesta de sistematización
Dr. Rodolfo Saborío Valverde

iv) La rendición de cuentas por medio del conocimiento de la liquidación de los presupuestos de la República.	54
v) La rendición de cuentas por medio del Mensaje Presidencial.	55
b) Las competencias de la Contraloría General de la República en materia de rendición de cuentas.	55
i) Competencias de rango constitucional.	56
ii) Competencias de rango legal.	57
c) Las competencias de la Defensoría de los Habitantes:	67
d) Las competencias de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.	69
4.- Los sujetos no-institucionales en la rendición de cuentas.	71
5.- Los efectos del ejercicio de las competencias en la rendición de cuentas.	74
a) Los efectos del ejercicio de las competencias parlamentarias.	74
b) Los efectos del ejercicio de las competencias de la Contraloría General de la República.	78
c) Los efectos del ejercicio de las competencias de la Defensoría de los Habitantes.	93
d) Los efectos del ejercicio de las competencias de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.....	95
D. Las duplicidades.	95
1. Duplicidades entre la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.	95
2.- Duplicidades entre el Sistema Nacional de Evaluación y las funciones señaladas por la Ley General de Control Interno.	97
E. Conclusiones del diagnóstico.....	98
II. Propuesta de sistematización.....	102
A.-Bases para la sistematización.	102
1.- Regulación constitucional y normativa apropiada.	102
2.- Despliegue institucional básico.	103
3.-Percepción de la necesidad de sistematizar.	103
B. Los retos de la sistematización.	103
1.- La necesidad de implantar cambios orgánicos.	104
a) La relación entre la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República.....	104
b) La relación entre la Contraloría General de la República y	

Rendición de Cuentas en Costa Rica:
diagnóstico y propuesta de sistematización
Dr. Rodolfo Saborío Valverde

la Defensoría de los Habitantes.	106
c) La relación entre el Ministerio de Hacienda y los Ministerios.	107
d) La relación entre los Ministerios de Hacienda y Planificación y el conjunto del sector público.	107
2.- La necesidad de cambios normativos.	109
a) Cambios constitucionales	109
i) Introducir el carácter vinculante de la censura.	109
ii) Establecimiento de la carrera parlamentaria.	110
b) Cambios en el reglamento legislativo	111
i) Establecimiento de comisiones permanentes de control político.	111
ii) Especialización de las comisiones por sectores de actividad.	112
iii) Regulación de la colaboración interorgánica entre la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República.	112
c) Cambios legales.	113
i) Clara delimitación de competencias entre la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes. .	113
ii) Redefinición del papel de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.	114
iii) Fortalecimiento del rango vinculante del Plan Nacional de Desarrollo mediante su aprobación por la Asamblea Legislativa.	116
iv) Fortalecimiento del papel de los sujetos no institucionales en la rendición de cuentas.	116
v) Promulgación de una Ley General de Rendición de Cuentas y normativa separada.	118
3.- El restablecimiento de la responsabilidad funcional	119
a) Eliminación de la inmunidad ante la rendición de cuentas de los funcionarios de carrera.	120
b) Establecimiento de la responsabilidad personal de los jerarcas administrativos.	122
C. Conclusiones sobre la propuesta de sistematización.	124



Dr. Rodolfo Saborío Valverde. En febrero de 1983 obtiene la Licenciatura en Derecho por la Universidad de Costa Rica, su tesis de graduación "Eficacia e invalidez del acto administrativo" es calificada como sobresaliente y se recomienda su publicación. En 1985 viajó a Europa a realizar estudios de especialización, en donde obtuvo en

1987, con mención académica, el Diplôme d'Etudes Approfondies en Derecho Público Interno por la Universidad de Paris I-Sorbona. En 1988 obtiene el Doctorado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid con la máxima calificación que otorga esa casa de enseñanza. En 1990 recibe el Premio Alberto Brenes Córdoba, la más alta distinción académica que otorga el Colegio de Abogados de Costa Rica. En 1996-1997 funge como Investigador Visitante en la Harvard Law School. Otras obras suyas son: Las vías de hecho de la Administración, Derecho Procesal Administrativo Costarricense (en coautoría con catedráticos españoles), Derechos Humanos y Ambiente, Normas Básicas de Derecho Público e Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en Costa Rica. Ha publicado numerosos artículos especializados, fue el redactor de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento General y ha colaborado como consultor internacional en la redacción de las leyes sobre compras públicas de diversos países latinoamericanos. De 1999 al 2001 tuvo a su cargo, como consultor, la preparación de los proyectos de Reforma del Marco Legal de la Administración Pública de Costa Rica.